

UNIVERSITÉ DE DIJON — FACULTÉ DE DROIT

Les Principaux
Mouvements Constitutionnels
en Chine
de 1897 à 1935

THÈSE

SOUTENUE LE 15 JUIN A 14 HEURES

DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE DIJON

POUR LE DOCTORAT D'UNIVERSITÉ

PAR

CHENG YEN CHENG

(Eugène CHENG)

Jury :

MM. BLONDEL, Professeur, *président*.

GUILLOIS, Doyen, Professeur, *suffragant*.

BURDEAU, Agrégé, *suffragant*.

LYON

Imprimerie P. FERRÉOL

13, Rue de la Bombarde

1936

Thèse Dijon
1936.

UNIVERSITÉ DE DIJON — FACULTÉ DE DROIT

**Les Principaux
Mouvements Constitutionnels
en Chine
de 1897 à 1935**

THÈSE

SOUTENUE LE 15 JUIN A 14 HEURES

DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE DIJON

POUR LE DOCTORAT D'UNIVERSITÉ

PAR

CHENG YEN CHENG

(Eugène CHENG)

Jury :

MM. BLONDEL, Professeur, *président*.

GUILLOIS, Doyen, Professeur, *suffragant*.

BURDEAU, Agrégé, *suffragant*.

LYON

Imprimerie P. FERRÉOL

13, Rue de la Bombarde

1936

*
39005.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



A MON CHER MAÎTRE
MONSIEUR A. BLONDEL

Professeur à la Faculté de Droit de Dijon

Hommage de profonde gratitude et
de vive reconnaissance.

A MES CHERS PROFESSEURS
DE LA FACULTÉ DE DROIT DE DIJON

Hommage de gratitude.

A LA MEMOIRE DE MON PERE

Tendre souvenir, vive reconnaissance.

A MA MERE ET A MON FRERE

Témoignage de gratitude et d'affection.

LES PRINCIPAUX MOUVEMENTS CONSTITUTIONNELS EN CHINE DE 1897 A 1935

INTRODUCTION

A partir de la seconde moitié du xvi^e siècle, la Chine commence à prendre contact avec la civilisation occidentale. Les missionnaires ⁽¹⁾, puis les commerçants européens pénétrèrent dans ce vieux pays presque inconnu auparavant des occidentaux. A la suite de cette invasion pacifique les européens envahirent peu à peu militairement certaines parties de notre territoire.

La guerre de l'opium contre les Anglais (1840) et celle, en 1860, contre l'alliance Franco-Anglaise, démontrèrent la faiblesse de la Chine et la force des puissances occidentales ⁽²⁾. Après avoir capitulé, le gouvernement impérial avait essayé de réagir. Certains princes, partisans d'une réforme, constituèrent le clan des Néo-Mandchous. Les fonctionnaires incompétents et prévaricateurs furent destitués. Mais cette politique se heurta à la résistance de l'Impératrice Tsheu-hi qui était hostile à la réforme. La veuve de Kyen-fong

(1) Pelliot (Paul). — Le mouvement réformiste en Chine, P. 1.

(2) Voir Syao Yi-chan. — Histoire générale de la dynastie des Tshing. Tome II, page 907.

ne tarda pas à destituer ces princes réformateurs et reprit le pouvoir en réorganisant une régence interminable. Durant tout son règne, elle vécut dans une inconscience continuelle et ne chercha pas à défendre son pays contre les convoitises des puissances étrangères.

En 1879 ⁽³⁾ le Japon annexa les îles de Liou-Kiou, en 1885 les Français pénétrèrent dans l'Indochine ⁽⁴⁾ et en 1886 les Anglais conquièrent la Birmanie. Enfin vers la fin du siècle dernier, la Chine eut, au sujet de la Corée, un conflit avec le Japon qui dégénéra en une guerre malheureuse (1894-1895) et porta atteinte au prestige de l'Empire Chinois. Elle dut, pour mettre fin à cette guerre, accepter les clauses imposées par le traité de Shimonosaki qui fut modifié sur l'intervention des trois puissances : France, Allemagne et Russie. Cette intervention n'avait pas pour but l'observation du droit des gens, mais était dictée par l'intérêt des puissances intervenantes qui désiraient consolider leur position en Chine et empêcher l'expansion japonaise vers le continent Asiatique ⁽⁵⁾. Après avoir obligé l'Empire du Mikado à abandonner une partie de sa proie, ces trois puissances se firent bientôt céder divers points stratégiques comme bases maritimes en Extrême-Orient.

(3) Syé Tong-fa. — Réveil national de la Chine. P. 8.

(4) Lo Twen-yong. — La guerre sino-française dans « Recueil de Tso Chwen-cheng », tome II, P. 321.

(5) Tshao Tseng-mei et Hwang Hyao-syen. — Histoire diplomatique de la Chine. P. 64.

Les Allemands s'emparèrent violemment en novembre 1897 de Kyao-Tchéou. Un peu plus tard, la flotte russe s'installa dans les ports d'hiver de Port-Arthur et Dairen. Les Français à leur tour se firent céder, l'année suivante Kouang-Tchéou-Wan. Enfin, l'Angleterre, sous prétexte de protéger ses intérêts économiques, occupa dans la même année Wei-Hai-Wei ⁽⁶⁾.

C'est après avoir subi ces dures épreuves que la Chine vraiment a commencé la réforme sérieuse de son organisation politique. Les tendances de cette réforme furent marquées par la création de partis politiques ⁽⁷⁾ : progressiste monarchiste et révolutionnaire, qui devaient jouer plus tard un rôle de premier ordre dans la vie politique chinoise. Le premier avait comme inspirateurs Kang-Yu-wei et son disciple Liang-Tsi-tchâo, dont le programme politique se bornait à une rénovation politique et administrative tout en restant absolument loyaliste à l'égard de la dynastie. On connaît son dramatique échec en 1898 dans sa tentative de réforme ⁽⁸⁾ en vue d'adopter les institutions politiques européennes. Le second, origine du parti nationaliste ou Kou-Min-Tang ⁽⁹⁾ ayant

(6) Tseng Yéou-hao. — Histoire de la politique extérieure chinoise. P. 325.

(7) Syé Pin. — Histoire des partis politiques de la Chine dans le Recueil de la Société d'études, 1924, Shanghai. P. 53 et suivantes.

(8) Colguhoun (A. R.). — China in transformation, London and New-York 1898.

(9) Nous désignons désormais « Kou-Min-Tang » par « le parti nationaliste ».

comme chef Sun Yat-sen avait en effet des tendances nettement contraires à celles du premier. Il était surtout mû par le sentiment anti-monarchique. Ses véritables précurseurs étaient les Taipings ⁽¹⁰⁾ dont il a reproduit une des caractéristiques les plus curieuses et les plus imprévues : l'empreinte chrétienne. Il a tenté de renverser la dynastie, mais il échoua, avant 1911, à plusieurs reprises. A la suite de ces révolutions avortées et des malheurs de 1894-1895, les circonstances rendaient la réforme politique de plus en plus urgente; le gouvernement impérial avait étudié de nombreux projets relatifs aux lois constitutionnelles comme nous le verrons dans la première section du premier chapitre. Ils furent les conséquences directes des succès remportés par le Japon sur la Russie et des douloureuses défaites diplomatiques subies par la Chine depuis plus d'un demi-siècle. En effet, par un raisonnement simpliste, nos compatriotes attribuaient souvent les victoires japonaises à ce que ceux-ci avaient adopté le régime parlementaire ⁽¹¹⁾. Et au moment où la révolution éclata en 1911, la Cour impériale avait promulgué une constitution provisoire élaborée par l'assemblée politique. Nous en verrons plus loin les détails.

(10) L'empreinte chrétienne, d'origine protestante, est mentionnée, chez les insurgés (Taipings) de 1850, par MM. Callery et Yvan, interprète en Chine, dans un livre paru en 1853 intitulé « L'insurrection en Chine, depuis son origine jusqu'à la prise de Nankin ».

(11) Lavisse et Rambaud. — La réforme politique en 1868 dans « l'histoire du Japon ».

Après la révolution de 1911, l'organisation politique de la Chine était pour la première fois l'image du régime politique occidental. Cette organisation était fondée sur la séparation des pouvoirs telle que la conçoit la littérature constitutionnelle européenne. Sans pouvoir être tirée de sa fâcheuse situation et entrer dans la voie du progrès par l'application de ladite séparation des pouvoirs, la Chine fut pendant près de dix-sept ans victime de continuel coups d'Etat préparés tantôt par l'exécutif ⁽¹²⁾ tantôt par les royalistes ⁽¹³⁾. De plus l'état du pays s'aggrava par la concussion qui régnait parmi les parlementaires ⁽¹⁴⁾ et par l'immixtion constante des chefs militaires dans les affaires politiques. Le régime de la séparation des trois pouvoirs s'avérait de plus en plus comme ne pouvant s'adapter à l'état politique actuel de la Chine.

Aussi, Sun Yat-sen, chef du parti nationaliste, eut l'idée d'une nouvelle structure constitutionnelle de cinq pouvoirs formée d'un curieux mélange des doctrines classiques occidentales et des institutions traditionnelles de l'ancien régime chinois. Cette transformation politique en cinq pouvoirs constitutionnels est apparue au chef révolutionnaire et à ses partisans comme la panacée merveilleuse, qui, par son applica-

(12) Le président Yuan Che-kai exerce la dictature jusqu'à se proclamer empereur en 1916.

(13) Les royalistes restaurèrent, en 1917, la dynastie des Tshing dont on voit la chute dans la même année.

(14) Les parlementaires vendent, en 1923, leurs suffrages au maréchal Chao Kwen.

tion future, devait donner à la Chine la puissance et la gloire.

L'année 1928 vit l'arrivée au pouvoir des nationalistes. Ce fait est de première importance dans l'histoire de la République tant au point de vue des transformations sociales que des réformes politiques. La prise du pouvoir par ce parti qui marque le point de départ de la transformation sérieuse en Chine, s'explique par les circonstances. Depuis cette date le nouvel édifice politique des cinq pouvoirs est entré en application. Mais l'essai de ce nouveau régime, en sept ans, ne nous a pas encore permis de constater son efficacité ; peut-être arrivera-t-il un jour où la Chine, grâce à une expérience plus longue dans l'application de ce nouveau rouage et à l'effort de nos dirigeants, sortira de l'impasse dans laquelle elle se trouve.

Nous essayerons, dans la première partie de ce travail, de faire un bref exposé historique des mouvements constitutionnels de la Chine depuis 1897 jusqu'à 1928, mais sans nous occuper en détail des constitutions. Dans la seconde partie, nous traiterons des doctrines politiques du parti nationaliste, et des constitutions qui ont été établies en Chine depuis 1928 ⁽¹⁵⁾ jusqu'à nos jours ainsi que de la constitution définitive qui, semble-t-il devra être mise en vigueur dans le plus proche avenir, et à la fin nous signalerons les difficultés d'un fonctionnement normal des organismes constitutionnels.

(15) Seulement, les lois ultérieures à cette date forment la base de l'organisation politique actuelle.

Cette étude porte sur l'organisation politique de notre pays, surtout sur le nouveau régime des cinq pouvoirs constitutionnels mis en vigueur depuis sept ans. Mais le but que nous poursuivons est d'en faire uniquement la description et de relater les faits sans en faire la critique, tout au plus nous bornons-nous en traitant certains points à signaler les inconvénients et les moyens d'y remédier.

Le cadre de notre travail étant limité, nous laissons au lecteur le soin de remarquer les similitudes de fonctionnement et d'organisation des pouvoirs publics chinois et français. Parfois, cependant, nous les signalerons en passant.

Puisse cette étude servir de modeste contribution à la connaissance de l'organisation politique du plus vieux pays de l'Extrême-Orient.

PREMIERE PARTIE

LES MOUVEMENTS CONSTITUTIONNELS
DE LA CHINE DE 1897 A 1928

CHAPITRE PREMIER. — *Les mouvements constitutionnels de 1897 à la révolution de 1911.*

CHAPITRE II. — *Les mouvements constitutionnels et les événements politiques depuis la République jusqu'à 1928.*

CHAPITRE PREMIER

I

Historique de la réforme politique.

Projets et attitude du gouvernement

jusqu'à la chute de l'empire.

Les 19 articles de la constitution provisoire de 1911.

Nous avons, dans l'introduction, indiqué les origines de la réforme constitutionnelle chinoise. C'est que le sentiment de la nécessité d'une constitution s'est fait sentir en Chine à la suite de ses malheurs de 1894-1895 et des succès remportés par le Japon sur la Russie en 1904-1905. Les classes cultivées et diri-

geantes de notre pays se sont empressées de réformer l'organisation politique.

En 1897, le Ministre Kang Yu-wei, chef du parti progressiste monarchiste, demanda à l'Empereur Kang-Su de procéder à des études préparatoires en vue de l'établissement d'une constitution. L'année suivante (1898) l'Empereur adopta les projets de son ministre et en même temps tenta de briser les résistances à la réforme en maintenant dans une demi-captivité sa tante, la fameuse Impératrice Tsheu-hi hostile au nouveau régime, mais il échoua ⁽¹⁾ la même année par suite de la trahison de Yuan Che-Kai, chef militaire, à qui fut confiée l'exécution de son plan. Durant le mouvement de réaction, les réformistes furent exécutés à Pékin ou s'enfuirent à l'étranger. Le nouveau régime à peine élaboré fut complètement détruit.

Ce mouvement de réforme fut repris en 1905. Le gouvernement envoya une commission d'enquête de cinq membres en Europe pour y étudier les constitutions existantes afin de se procurer les éléments d'un programme constitutionnel adapté aux besoins du pays. Vers la fin de l'année, un décret impérial créa un comité de cinq membres pour étudier et préparer les textes constitutionnels sous le nom de « Comité d'étude politique » qui, au mois d'août 1907, reçut le nom de « Comité de rédaction constitutionnelle ».

(1) Ma Te-chih. — Le mouvement réformiste et les événements de la Cour de Pékin en 1898, thèse de lettres, Lyon. Voir le chapitre IV.

Le 1^{er} septembre 1906, un décret relatif aux lois constitutionnelles formant une base rudimentaire de l'organisation politique ne put entrer en application par suite d'une nouvelle réaction de la part des conservateurs.

En septembre 1907 fut créée « la Cour Suprême de contrôle administratif et constitutionnel » chargée de la mission d'élaborer une esquisse constitutionnelle. Cette Assemblée avait parmi ses attributions les plus importantes : un rôle politique et un rôle administratif, le premier étant le plus considérable. Elle avait exercé sur les mouvements constitutionnels une influence prépondérante à la veille de la disparition de l'Empire.

Cependant, la réaction, qui s'était exercée l'année précédente, n'avait pas cette fois-ci entravé la nouvelle réforme. Aussitôt après sa création, « la Cour Suprême de contrôle administratif et constitutionnel » aidée par le « Comité de rédaction constitutionnelle » fut chargée de préparer un projet d'ensemble de la future constitution. Mais bien que ce projet ait été promulgué comme loi par le décret du 27 août 1908 ⁽²⁾ il ne satisfait personne, ni les défenseurs de l'ancien régime, ni les réformistes. Non seulement, les principes de ladite loi étaient loin de pouvoir être comparés avec ceux du droit constitutionnel des peu-

(2) Jean Rodés. — La Chine et le mouvement constitutionnel. P.P. 17 et 24. M. Rodés donne la traduction intégrale dudit décret.

ples occidentaux, mais encore il fallut attendre neuf ans pour leur mise en application.

Deux mois plus tard, l'Impératrice Tsheu-hi et l'Empereur Kang-Su moururent d'une façon dramatique et mystérieuse. Leur successeur le Régent Tcheng, frère du souverain défunt, père du nouvel Empereur, adopta la même politique que ses prédécesseurs. Il édicta de nombreux décrets relatifs aux lois constitutionnelles. Mais il garda auprès de lui le même entourage réactionnaire pour qui les réformes n'étaient que des instruments destinés à apaiser l'ardeur révolutionnaire et à sauvegarder leurs fructueux privilèges. De ce fait, la marche de la révolution s'accrut.

En 1909 les délégués ⁽³⁾ des conseils provinciaux soutenus par vingt mille constitutionnalistes, demandèrent à la Cour impériale d'abréger le délai de la mise en vigueur de la loi constitutionnelle du 27 août 1908 et de procéder immédiatement à l'élection de l'Assemblée nationale, mais ils n'obtinrent que des réponses évasives.

Jusqu'au début de 1911 le Régent ne modifia en rien sa politique traditionnelle à l'égard de la question constitutionnelle. Toutes les réformes relatives à l'organisation politique se manifestèrent comme précé-

(3) Jean Rodès. — La Chine et le mouvement constitutionnel, chapitre II, et S. K. Wang, droit constitutionnel comparé, pages 667 et 668,

demment par un certain nombre de décrets et par d'innombrables rapports et projets où le goût traditionnel de la paperasserie administrative et de la composition littéraire se donnait libre cours. Toutes les réglementations nouvelles étant imprégnées d'une idée réformatrice restaient néanmoins théoriques sans aucun résultat pratique appréciable.

Au mois d'octobre, la révolution éclata à Wou-tchang et se propagea rapidement. Le Régent par souci de la popularité, dans l'espoir de sauver la situation qui devenait dangereuse, promulgua une constitution provisoire en 19 articles, rédigée par « la Cour Suprême de contrôle administratif et constitutionnel ». Cette Assemblée exprima en outre ces desiderata : les principes fondamentaux de la constitution définitive devront imiter ceux qui sont en vigueur en Angleterre ; dès que la Constitution définitive sera décidée, toutes les lois seront annulées et remplacées par des nouvelles.

Mais cette mesure conciliante trop tardive était loin de satisfaire les revendications des révolutionnaires. Comme en l'occurrence l'opinion publique de la nation entière était intransigeante au sujet de la forme du gouvernement, la transformation radicale du régime politique était inévitable.

Nous allons exposer brièvement le trait essentiel de cette constitution provisoire.

Les rédacteurs avaient introduit dans cette première esquisse constitutionnelle le principe de la séparation

des trois pouvoirs : exécutif, législatif et judiciaire bien connus depuis « l'esprit des lois » de Montesquieu. Mais dans la pratique, il n'y avait pas distinction des pouvoirs. Car, d'une part, l'Empereur était en fait investi du pouvoir législatif : une loi régulièrement votée par l'Assemblée nationale, il pouvait l'abroger et les décrets pouvaient tenir lieu de lois. Et d'autre part, comme sous la monarchie absolue française, toute justice émanant de l'Empereur, il pouvait, à son gré, retirer le pouvoir judiciaire qu'il avait délégué à des tribunaux. Cependant, en vertu du commentaire des textes de cette constitution provisoire, l'organisation des pouvoirs publics, avait pour base les principes suivants :

Le pouvoir exécutif était octroyé à l'Empereur. S'il y a désaccord de politique entre le cabinet et l'Assemblée nationale, le chef de l'Etat avait le droit de trancher la question, soit par la révocation du cabinet, soit par la dissolution de l'Assemblée. Il avait le droit de conclure des traités, de déclarer la guerre, de décider la paix avec l'assentiment de l'Assemblée nationale.

Le pouvoir législatif appartenait à l'Assemblée nationale élue au suffrage restreint à plusieurs degrés d'après les règlements relatifs aux élections de cette Assemblée régis par des lois ordinaires. A cette Assemblée appartenaient l'initiative et le vote de la loi, le vote des lois de finances, le droit de statuer le régime administratif, de décider la paix ou la guerre sur proposition de l'Empereur.

En outre, les articles 5 et 6 prévoyaient qu'elle devrait être remplacée à brève échéance par une constitution définitive, par une œuvre constitutionnelle plus mûrie et plus développée. Ils donnaient la mission à « la Cour Suprême de contrôle administratif et constitutionnel » et à l'Assemblée nationale d'établir la dite constitution, conformément aux principes fondamentaux prévus par cette constitution provisoire.

L'article 5, alinéa 3, précise la procédure de la confection de la constitution définitive comme il suit :

L'élaboration textuelle de la constitution définitive devrait être confiée à la « Cour Suprême de contrôle administratif et constitutionnel » et ensuite l'Assemblée nationale procéderait à la discussion et au vote définitif de la constitution.

Quant aux principes fondamentaux qui caractérisent la future organisation politique, la constitution provisoire avait prévu :

- 1° le régime de gouvernement monarchique constitutionnel ;
- 2° le régime de gouvernement représentatif ;
- 3° le principe de la séparation des trois pouvoirs ;
- 4° le régime de gouvernement parlementaire.

L'esquisse rudimentaire de cette constitution en 19 articles, a eu une existence très éphémère, depuis sa promulgation jusqu'à la proclamation de la Répu-

blique, c'est-à-dire deux mois. De ce fait elle n'a ni la valeur historique de notre droit constitutionnel, ni l'expérience du fonctionnement des pouvoirs publics. Mais ce qui est incontestable, c'est qu'elle souligne l'évolution de l'idée libératrice en matière politique vers la fin de l'Empire.

Si nous jetons un coup d'œil sur l'ensemble des institutions politiques avant la révolution de 1911, nous pouvons les résumer ainsi :

Avant 1907, le régime politique de la Chine est monarchique absolu et ce régime fut modéré par la création en 1907 de « la Cour Suprême de contrôle administratif et constitutionnel ».

II

La cour suprême de contrôle administratif et constitutionnel.

Nous avons parlé plus haut de la création en septembre 1907 de la Cour Suprême de contrôle administratif et constitutionnel qui fut la première Assemblée politique dans l'histoire chinoise. Les élections de cette Assemblée eurent lieu au printemps de 1910. Nous allons étudier successivement son organisation, ses attributions et sa participation à l'agitation constitutionnelle (au mouvement constitutionnel).

A. — *Organisation.*

Le journal *Sinvanpão*, dans son numéro du 5 avril 1910, relate la composition de l'Assemblée. Ce furent des élections très particulières ainsi qu'on s'en rend compte par les éléments qui composent cette Assemblée ⁽⁴⁾. Voici la composition :

1° Membres de la famille impériale ayant un titre héréditaire nommés par l'Empereur....	16
2° Nobles ordinaires mandchous, mongols et chinois, nommés par l'Empereur....	12
3° Nobles des pays sujets mongols, thibétains et musulmans, nommés par l'Empereur	44
4° Membres de la famille impériale sans titre (parents collatéraux), nommés par l'Empereur	6
5° Fonctionnaires des divers ministères des 4°, 5°, 6° et 7° degrés, choisis par leurs pairs et nommés par l'Empereur	32
6° Lettrés célèbres dans l'Empire, nommés par l'Empereur	10
(Les dix membres furent choisis par l'Empereur sur une liste de trente, établie sur la proposition des ministres, des	

(4) Voir « Le Riforme Cinesi » par Marco Guséo, mexicain, et *The imperial Sénat*, brochure édictée par le « Tientsin Press ».

censeurs, des vice-rois, des gouverneurs et des représentants diplomatiques de la Chine à l'étranger.)

7° Grands contribuables nommés par l'Empereur	10
8° Membres élus par les Assemblées provinciales	100

Elles furent représentées comme suit :

Moukden	3
Kirin	2
Hélongkiang	2
Nganhoei	5
Kiangsi.	8
Tchékiang.	7
Hounan.	5
Chantoung.	6
Chansi	5
Pétchili.	9
Kiangsu	7
Tséhouan.	6
Koeitchéou	2
Foukien.	4
Houpe	5
Kouangsi	3
Honan	5
Chensi	3
Kansou	2
Yunnan.	4
Kouangtoug	5
Turkestan Oriental	2

Total..... 230

On peut conclure que cette Assemblée si sévèrement sélectionnée aurait dû logiquement être à la discrétion du gouvernement. Mais nous verrons, quand nous traiterons de sa participation à l'agitation constitutionnelle, comment celui-ci, par son extrême faiblesse, a obtenu un résultat diamétralement opposé.

B. — *Attributions*

Les attributions de cette Assemblée étaient, d'après ses statuts, la discussion des budgets, des lois sur les impôts et les emprunts publics, des lois et réglementations nouvelles. Enfin, elle devait rédiger les textes constitutionnels pour les soumettre à l'Assemblée nationale chargée du vote définitif.

Si ses décisions se trouvent en opposition avec le Grand Conseil de l'Empire ou le cabinet, la question est soumise à l'Assemblée pour qu'elle en discute de nouveau et si celle-ci maintient sa précédente opinion, l'affaire est tranchée par le Trône.

Les membres du Grand Conseil et les ministres ont droit d'assister personnellement aux séances de l'Assemblée ou de s'y faire représenter et d'y exprimer leurs idées, mais ils ne peuvent participer aux votes.

L'Assemblée a la faculté d'interroger les ministres et les chefs de divers bureaux et services sur les questions administratives, sauf ce qui est d'ordre secret. Elle peut accuser auprès du Trône le Grand Conseil et

les ministres si ceux-ci violent la loi ou usurpent les pouvoirs de l'Assemblée.

L'Assemblée peut s'adresser aux conseils provinciaux pour demander des éclaircissements sur les affaires de leur province. Elle est le tribunal administratif appelé à examiner les conflits qui peuvent surgir entre les vice-rois ou gouverneurs et les conseils provinciaux, de même que les litiges qui peuvent se produire entre ces Assemblées elles-mêmes. Elle remplit l'office de Cour d'Appel entre les conseils provinciaux, les vice-rois et les gouverneurs, si les premiers viennent à accuser ceux-ci de vouloir usurper les pouvoirs des Assemblées ou d'avoir commis des actes contraires aux lois.

Les sujets chinois peuvent, pour les questions qui intéressent tout le pays, envoyer des pétitions à l'Assemblée à laquelle il appartient de les accepter ou de les refuser. Ceux qui présenteront la pétition devront fournir la preuve qu'ils sont bien délégués à cet effet par l'opinion générale et toutes les fois que la pétition concernera des affaires de la compétence de l'Assemblée et si elle n'est pas rédigée en termes irrévérencieux, elle sera soumise à une commission spéciale pour être examinée. Une pétition qui aura été repoussée ne pourra être présentée à nouveau dans le courant de la même session.

Enfin, l'Assemblée ne pourra lancer de proclamation ni faire comparaître les personnes devant elle, ni accueillir des demandes ayant trait à des affaires du ressort de la justice civile ou pénale sauf délits ou crimes politiques.

La session ordinaire est de trois mois. Si toutes les questions n'ont pu être discutées durant cette session, celle-ci peut être prolongée pour une période ne dépassant pas un mois. Des sessions extraordinaires d'une durée d'un mois, peuvent avoir lieu sur la demande des ministres ou bien du président et des vice-présidents de l'Assemblée ou encore de la majorité des membres de l'Assemblée elle-même.

A l'ouverture des sessions, diverses commissions seront fondées et chacune élira son bureau.

Les séances ne pourront avoir lieu que si les deux tiers des membres sont présents.

La décision est prise à la majorité. A l'égalité de voix, la voix du Président est prépondérante.

Pour qu'une question puisse être soumise à l'Assemblée, il faut qu'au moins trente de ses membres soient favorables à la discussion.

Les membres ⁽⁵⁾ auxquels leur situation permet d'adresser directement des mémoires au Trône ne pourront en présenter sur les sujets en cours de discussion.

Aucun membre ne pourra être arrêté durant la session, sans le consentement de l'Assemblée, sinon dans le cas de flagrant délit. Nul ne doit être inquiété pour les opinions exprimées au cours des débats.

(5) Les censeurs seuls, se trouvent dans ce cas ; les ministres, les princes, les vice-rois et les gouverneurs ne peuvent, eux, faire partie de l'assemblée.

Le public peut assister aux séances, sauf à celles où sont discutées des affaires qui doivent rester secrètes.

Les membres qui, sans motif excusable, ne se présenteront pas à l'Assemblée dans les premiers dix jours de son ouverture ou qui manqueront aux séances dix jours consécutifs cesseront de faire partie de l'Assemblée. Sont suspendus et expulsés, ceux qui abuseront de leur qualité de représentants pour intervenir, en dehors de l'Assemblée, dans les affaires qui ne sont pas de leur compétence.

La peine de suspension est infligée par le président et les vice-présidents et ne peut excéder une durée de dix jours. L'expulsion ne peut être décidée que si elle est approuvée par les deux tiers des membres de l'Assemblée et s'il s'agit d'un représentant nommé par l'Empereur, l'approbation du Trône est indispensable.

Les sessions peuvent être suspendues par ordre impérial pour les motifs suivants :

1° L'abus de pouvoir manifesté par la discussion des questions qui ne sont pas de la compétence de l'Assemblée.

2° Le vote de résolution anticonstitutionnelle.

3° Conflit persistant et irréductible avec les ministres

4° Désordres et tumultes que le président ne peut parvenir à calmer.

Le maximum de la suspension ne peut dépasser quinze jours.

Les travaux de l'Assemblée peuvent être clos par décret impérial pour un des motifs suivants :

1° Vote de motions agressives et irrévérencieuses à l'égard du souverain et de la Cour en général.

2° Vote des résolutions nuisibles à la tranquillité du pays.

3° Enfin si l'Assemblée ne se conforme pas à l'ordre de suspension ou bien si après des suspensions répétées, elle ne montre aucune intention de changer d'attitude.

L'Assemblée ne peut se réunir de nouveau dans les cinq mois qui suivent cette clôture.

Il est certain qu'une telle réglementation fort bien établie, avec la méticulosité habituelle en ces sortes de travaux et avec les multiples restrictions qu'elle comportait, donnait au pouvoir, autant que le système de sélection qui devait présider au choix des membres de l'Assemblée, les moyens de dominer cet embryon de parlement. Comment, avec toutes ces précautions, le Gouvernement Impérial s'est-il néanmoins laissé déborder ; c'est ce dont nous allons parler dans la participation de la dite Assemblée à l'agitation constitutionnelle.

C. — *Participation à l'agitation constitutionnelle
(au mouvement constitutionnel)*

Dans le décret du 9 mai 1910, la première séance de la Cour Suprême de contrôle administratif et constitutionnel était annoncée pour le 3 octobre 1910, et l'Assemblée devait se réunir le 23 septembre 1910, prévu par ce même décret pour faire tous les préparatifs de son ouverture.

Avant même que cette réunion préparatoire ait eu lieu, les délégués des conseils provinciaux chargés de demander l'établissement de l'Assemblée nationale, adressèrent au début de septembre, une pétition à l'Assemblée et cherchèrent à en gagner les membres à leur cause. Dans cette adresse, après avoir rappelé les deux demandes qu'ils avaient faites au Trône et les résultats qu'ils en avaient reçus, les délégués affirmaient que la Chine ne pourrait être sauvée d'un désastre que par l'établissement de l'Assemblée nationale qui serait chargée d'élaborer la constitution, car, sans elle, jamais le peuple ne recevrait l'instruction politique nécessaire.

Dans les premières séances de la Cour Suprême de contrôle administratif et constitutionnel, il semblait qu'il y ait eu une tendance nettement favorable aux pétitionnaires. Cette attitude se marqua clairement dès les premières affaires qu'elle eut à examiner en qualité de tribunal administratif. Elle eut, par exemple, à se prononcer sur un conflit qui s'était élevé entre le gouverneur du Hounan et son conseil pro-

vincial, ce fut l'occasion pour l'Assemblée de prendre une attitude très audacieuse. A propos d'une question budgétaire, le gouverneur, par incompétence, avait contracté un emprunt sans que l'affaire ait été soumise au conseil provincial. L'Assemblée attaqua violemment cette initiative du gouverneur et à la requête de l'Assemblée, le président demande au Grand Conseil d'expliquer pourquoi il l'avait approuvée.

Il est inexplicable que cette Assemblée, dont les membres avaient été si soigneusement choisis par le gouvernement lui-même, ait manifesté une tendance aussi nettement antigouvernementale. Naturellement, ce mouvement s'exprima tout de suite par une approbation entière et complète de la pétition des constitutionnalistes. Son adhésion fut si complète que, dans une séance mémorable, une motion en faveur de l'établissement immédiat d'une constitution fut acclamée et votée à l'unanimité par l'Assemblée.

L'Assemblée était désormais acquise à la cause des délégués des provinces et on peut même dire qu'à partir de ce moment, sa vie politique se confondit entièrement avec la campagne constitutionnelle pour faire triompher des revendications pour la discussion desquelles elle était, d'après ses statuts mêmes, incompétente.

Cette attitude de l'Assemblée rendit aux délégués provinciaux l'acharnement et l'audace. Ils préparèrent une nouvelle demande que l'Assemblée n'hésita pas à transmettre au gouvernement, bien que la formule de refus dont s'était servi le Régent, dans le

dernier décret, dût empêcher toute nouvelle tentative.

Quoi qu'il en soit, les délégués s'acharnaient à la tâche que le peuple chinois leur avait confiée. Auprès des membres de l'Assemblée dont ils sollicitaient de nouveau le concours, ils invoquaient la triste situation de la Chine, au milieu des convoitises des puissances voisines et ils continuaient d'affirmer que l'Assemblée nationale était le remède indispensable à tous les maux, le seul qui pût éviter la ruine du pays.

En somme, quoique l'Assemblée n'eût aucun pouvoir effectif pour prêter son concours, son soutien moral rendit aux constitutionnalistes l'audace nécessaire pour réclamer la convocation immédiate de l'Assemblée nationale, et l'établissement d'une constitution. On peut même en conclure que l'attitude favorable de l'Assemblée avait aggravé l'agitation constitutionnelle par laquelle les conseils provinciaux avaient fait la propagande la plus importante pour le déchaînement de la révolution de 1911.

CHAPITRE II

Pour faciliter notre travail, nous divisons en quatre périodes correspondant à quatre sections, l'histoire des événements politiques et des mouvements constitutionnels qui se sont déroulés depuis la révolution de 1911, jusqu'à la chute, en 1927, du Gouvernement de Pékin.

I

Dans cette période, nous parlons des travaux constitutants et des événements politiques, depuis le gouvernement provisoire jusqu'au 10 janvier 1914, date de la dissolution du premier parlement.

a) L'organisation et le règlement du gouvernement provisoire.

b) Le Pacte Provisoire du 11 mars 1912.

c) La loi organique du 10 août 1912, relative à l'organisation du parlement et à l'élection de ses membres.

d) Les travaux des constituants et les difficultés auxquelles on s'est heurté.

e) La loi organique du 4 octobre 1913, relative à l'élection présidentielle.

f) L'élection de Yuan Che-Kai à la Présidence de la République, son immixtion constante dans les travaux constitutants et la dissolution du parlement.

A) *L'organisation et le règlement du Gouvernement provisoire.* — Au mois d'octobre 1911, un soulèvement dans la Province de Tséhouan provoqué par la nationalisation du chemin de fer de deux lignes — Hankéou-Canton et Hankéou-Tséhouan — en construction, entraîna la révolution qui éclata à Wou-tchang et se propagea rapidement. Un mois après, seize provinces proclamèrent leur indépendance. Les délégués des provinces soulevées se réunirent à Hankéou, constituant une sorte d'Assemblée nationale. L'objet de cette réunion était l'organisation d'un gouvernement républicain et l'élaboration d'un règlement provisoire. Cette Assemblée avait tenu plusieurs séances. Elle créa une commission composée de cinq membres, chargée de préparer les textes du règlement provisoire du gouvernement républicain. Après deux jours de préparation, l'Assemblée arrêta et vota à l'unanimité les termes de 21 articles.

Pour unifier leurs forces militaires, faciliter leurs opérations et entretenir de bonnes relations avec les puissances étrangères, les révolutionnaires organisèrent hâtivement un gouvernement provisoire. Cette organisation rudimentaire du régime politique avait pour but la consolidation de leur position tant à l'intérieur, qu'à l'extérieur, car, à ce moment critique, non seulement la République n'était pas encore définitivement établie, mais les provinces du Nord n'étaient pas soustraites à l'autorité impériale et la

lutte armée continuait sur tous les fronts. En effet, cette organisation politique, comme on la prévoyait, est très simple et incomplète. Voici ⁽¹⁾, les traits essentiels de ce règlement provisoire en 21 articles.

Le Président provisoire de la République était élu par les représentants des provinces, jusqu'à la promulgation de la constitution. Ses pouvoirs sont limités, comme ceux d'un chef de l'Etat du régime parlementaire.

Le pouvoir législatif devait être confié à une chambre unique, composée des représentants des provinces. Cette législature, prévoyait l'article 20, devait prendre fin dans les six mois qui suivront l'établissement du gouvernement provisoire.

En vertu des articles 17, 18 et 19, le pouvoir exécutif comprenait six départements ministériels, chacun étant dirigé par un ministre responsable. La décision de chaque ministère devait être soumise à l'approbation du Président provisoire de la République. Il faut noter qu'il n'y avait pas le président du conseil; c'est le Président provisoire de la République qui jouait le rôle de coordination entre les départements ministériels.

Les articles 20 et 21 avaient prévu que le parlement devrait être convoqué dans six mois et le règlement constituant le gouvernement provisoire serait

(1) Wou Tchong-ji. — L'histoire constitutionnelle de la République chinoise, première partie, pages 4 à 7, et l'histoire de la Révolution Chinoise, chapitre 35, édition japonaise Ki-ih.

mis en vigueur jusqu'à la constitution de la République dont les statuts seront définitivement élaborés.

En décembre, après leur glorieuse victoire et la prise de Nankin, les révolutionnaires y transportèrent le siège du gouvernement provisoire. Vers la fin du même mois, l'Assemblée des représentants des provinces se réunit de nouveau et prit désormais le nom « Tshan Yi Yuan » littéralement « Sénat ». Sun Yat-sen fut élu par cette Assemblée comme Président provisoire de la République, chargé à ce titre de désigner les ministres et d'assurer l'entrée en fonctionnement du dit règlement du gouvernement provisoire. Au mois de janvier 1912, ce règlement ⁽²⁾ fut révisé par l'Assemblée en instituant une Vice-Présidence de la République. Li Yuan-hong, chef militaire à Woutchang, qui fut le premier parmi les chefs militaires de l'Empire à adhérer à la révolution, fut alors élu à ce poste.

B) *Le Pacte Provisoire du 11 mars 1912.* — Le 28 janvier 1912, l'Assemblée des représentants des provinces se réunit à Nankin et vota une première constitution provisoire de la République qui fut promulguée sous le nom de « Pacte Provisoire ».

Cette constitution est un document fondamental dans l'histoire de nos lois constitutionnelles encore peu longue, car les constitutions postérieures n'ont été qu'une révision et un développement de ce Pacte.

(2) S. K. Wang. — Droit constitutionnel comparé. P.P. 680 et 681, et Kuong Hsiao-ching. — Mémoire de la révolution chinoise.

D'ailleurs depuis la révolution de 1911, jusqu'à la chute, en 1927, du Gouvernement de Pékin, c'est la seule parmi les constitutions qui, en Chine ait eu une existence réelle, ayant une valeur appréciable.

Ce document ⁽³⁾ influencé à la fois par les constitutions française et des Etats-Unis d'Amérique, contient 56 articles, répartis en 7 chapitres. Il définit que la forme républicaine du gouvernement est intangible et la souveraineté nationale réside dans le peuple chinois. Il pose le principe que l'organisation des pouvoirs publics est fondée sur la séparation des pouvoirs telle que la conçoit la littérature des constitutions européennes.

En vertu des articles 16 et 17, il cherche à appliquer le régime représentatif et organise un gouvernement sous la forme du régime parlementaire.

Les pouvoirs du Président de la République sont restreints, comme ceux du Président de la République Française.

Le pouvoir législatif était délégué à une chambre unique, composée de 126 membres, élus au suffrage restreint jusqu'à la convocation du parlement.

L'article 54 prévoyait qu'elle devrait démissionner à brève échéance et être remplacée par le parlement issu d'une élection réelle du peuple. Elle lui donnerait la mission d'établir la constitution définitive.

(3) Voir la traduction de ce document dans le bulletin de l'association franco-chinoise, volume VII, n° 3, 1916. P.P. 188 et suivantes, par M. A. Vissière.

C) *La loi organique du 10 août 1912, relative à l'organisation du parlement et à l'élection de ses membres.* — Le 12 février 1912, le jeune Empereur Siuen-Tong abdiqua, mais peu après, le Président provisoire Sun Yat-sen lui aussi signa sa démission en faveur de Yuan Che-Kai. Celui-ci fut élu par l'Assemblée à la Présidence provisoire de la République et fut invité à venir résider à Nankin. Malheureusement, avec une arrière-pensée dictée par son ambition personnelle, le Président de la République préféra que la capitale restât à Pékin où l'Assemblée se transporta elle-même à son tour.

Le 10 août 1912, fut votée par l'Assemblée une loi relative à l'organisation du parlement et à l'élection de ses membres. Le trait essentiel de cette loi était de substituer à l'Assemblée législative unique, prévue par le Pacte Provisoire, un parlement composé de deux chambres :

1° Un Sénat composé de 264 membres qui étaient élus pour six ans par les conseils provinciaux et par les collèges électoraux des deux Mongolies, du Thibet, du Kou-Kou Nor, des émigrants à l'étranger (ils votent sur place) et enfin l'association de l'éducation nationale.

2° Une chambre de députés, composée de 556 membres qui étaient élus pour trois ans, par le suffrage restreint à deux degrés dans les provinces, proportionnellement au chiffre de la population de chacune des provinces et s'adjoignaient des représen-

tants des deux Mongolies, du Thibet et du Kou-Kou Nor.

Ce parlement fut convoqué le 5 avril 1913, à Pékin et prit la place de l'Assemblée nationale, créatrice du Pacte Provisoire.

D) *Les travaux des constituants et les difficultés auxquelles on s'est heurté.* — Avant d'entrer dans l'étude détaillée de ce paragraphe, il est nécessaire d'analyser les partis politiques dans le parlement.

Au cours de la réunion, en novembre 1911, des délégués de provinces pour la discussion du règlement du gouvernement provisoire, deux mentalités se firent jour, qui sont l'origine des deux partis politiques ⁽⁴⁾ contraires, l'un modéré, l'autre radical, que nous avons déjà signalés dans l'introduction. Le premier eut pour interprètes les disciples de Kang Yu-wei et Liang Tsi-tchâo formant le parti progressiste, successeur du parti progressiste monarchiste. Le second fut constitué par les éléments de « la Société du Serment » ou parti révolutionnaire et des « Républicains » sous le nom de « parti nationaliste » ou « Kou-Min-Tang ». Le parti nationaliste, au point de vue constitutionnel, était en faveur du régime parlementaire, surtout en ce qui concerne les pouvoirs du chef de l'Etat ; tandis que le parti progressiste descendant du parti progressiste monarchiste était, au

(4) Voir Histoire des partis politique de la République dans le Recueil de la Société d'études, 1924. — Par Sye Pin.

contraire, favorable au système du gouvernement présidentiel américain.

Les élections législatives donnèrent au parti nationaliste plus de 400 sièges au parlement, c'est-à-dire la majorité absolue. Le parti progressiste n'en obtint guère plus de 200 ⁽⁵⁾.

Tout naturellement, le Président provisoire Yuan Che-kai, cherchant à réaliser ses ambitions personnelles, fut adversaire des nationalistes qui représentaient pour lui de redoutables obstacles à la réalisation de ses vues. Les travaux constitutants se heurtèrent bien vite à la politique du dictateur. Cette politique poursuivie par le Président provisoire se manifesta par une violation constante et systématique des lois organiques. Nous verrons plus tard comment il usurpait les pouvoirs du gouvernement et cherchait à détruire toutes les institutions politiques pour restaurer l'Empire à son profit.

Au mois de juillet 1913, le parlement créa, en vertu de l'article 21 de la loi organique du 10 août 1912, une commission chargée de préparer les textes de la constitution. Cette commission ⁽⁶⁾ était composée de 60 membres (il y avait parmi ces 60 membres : 28 nationalistes et 19 progressistes), 30 pour chacune des deux chambres, élus par leurs collègues. La direction de la rédaction textuelle fut confiée à

(5) S. K. Wang. — Droit constitutionnel comparé. P. 688.

(6) S. K. Wang. — Droit constitutionnel comparé. P. 690.

Thang-Yi, ancien étudiant d'une université japonaise, assisté de six rédacteurs adjoints.

Dès les premières séances de sa première session, le parlement eut une existence troublée et entra en lutte avec le Président de la République Yuan Che-kai. Au cours de ses travaux constitutants, sa commission constituante fut sans cesse troublée par ce dernier qui tenta d'imposer sa volonté au parlement et de l'orienter vers sa politique personnelle. Mais rencontrant l'énergique opposition des deux chambres, il fit assassiner ⁽⁷⁾ les principaux membres de la commission appartenant au groupe nationaliste et emprisonner plusieurs autres.

La commission fut, après ce coup d'Etat, réduite d'un tiers de ses membres. Le Palais Tien-Tai où elle tenait ses séances fut constamment surveillé par la garde du Président sous prétexte d'assurer la sûreté de ses membres contre les entreprises coupables. Les parlementaires fidèles au républicanisme étaient contraints de discuter dans le sens favorable au Président. Mais cela ne satisfait pas le dictateur. Après que la commission constituante eut terminé ses travaux, le Président fut lié au parti progressiste, qui, par l'agitation qu'il suscita dans le pays, paralysa les travaux parlementaires. Malgré l'habileté de la commission constituante, le projet arrêté par elle ne put être trans-

(7) Wou Tchong-tse. — Histoire constitutionnelle de la République Chinoise, paragraphe 20, section 18, chapitre II, tome premier.

formé dans son ensemble en constitution, en raison des manœuvres dilatoires de Yuan Che-kai.

E) *La loi organique du 4 octobre 1913, relative à l'élection présidentielle.* — Dès les premières séances du parlement, la majorité des deux chambres décida d'établir d'abord la constitution et de procéder ensuite à l'élection présidentielle. Mais inversement, les éléments progressistes proposèrent de procéder en premier lieu à l'élection présidentielle et d'aborder ensuite la discussion de la constitution, comme le voulait Yuan Che-kai. Il est plus logique en effet que la confection de la constitution se fasse avant l'élection présidentielle, puisque la procédure de la désignation du Président définitif a un caractère constitutionnel. Le parlement, après quelques séances de discussion vota malgré sa volonté, en faveur de Yuan Che-kai, parce qu'il craignit que le Président ne recourût au moyen extrême de la dissolution du parlement. Après avoir résolu ce problème, les deux chambres se réunirent le 12 septembre 1913, en Assemblée constituante et votèrent la partie de la constitution consacrée à la définition des pouvoirs du Président de la République, afin d'élire le chef de l'Etat, conformément à la constitution. Ce chapitre a, plus tard, passé intégralement dans la constitution de 1923. Le 4 octobre, il fut complètement achevé et promulgué isolément. Voici ⁽⁸⁾ le trait essentiel de cette loi organique :

(8) Voir le journal officiel, n° du 5 Oct. 1913.

Le président est élu pour cinq ans par le parlement et rééligible une fois. Pour être éligible, il faut être citoyen chinois ayant 40 ans accomplis et jouissant de ses droits civiques.

Le Vice-Président est élu par la même procédure pour la même durée que le Président. En cas de vacance de ce dernier, il le remplace jusqu'à expiration du mandat du Président sortant de ses fonctions. Si les deux présidences se trouvent vacantes, le conseil des ministres exerce le pouvoir exécutif et dans les trois mois, le parlement devra se réunir en Assemblée nationale pour désigner les nouveaux Présidents.

Pour la dite élection, il faut qu'au moins les deux tiers de la totalité des parlementaires soient présents. Aux premier et second tours, celui qui aura obtenu les trois quarts du nombre total des votes sera élu. On votera au troisième tour, s'il y a lieu, pour les deux candidats ayant obtenu le plus grand nombre de voix au second tour ; celui qui obtiendra des voix dépassant la moitié du nombre des votants sera élu.

Quant aux attributions du Président qui sont les mêmes que celles du Président Français, nous nous permettons de les passer sous silence.

F) *L'élection de Yuan Che-kai à la Présidence de la République, son immixtion constante dans les travaux constitutants et la dissolution du parlement.* — Le 6 octobre 1913, les deux chambres se réunirent en Assemblée nationale et procédèrent à l'élection du Président de la République. Mais, à ce moment, par crainte de la garde du Président provisoire, cantonnée

autour du palais où se tenaient les séances de l'Assemblée nationale, les parlementaires étaient contraints de réélire le Président en fonction et d'élire, comme Vice-Président, Li Yuan-hong un des hommes de confiance du dictateur.

Le Président de la République, après sa réélection, commença par inviter le Parlement avec insistance à réviser le Pacte Provisoire du 11 mars 1912, avant l'établissement de la constitution. Dans la proposition qu'il présenta au Parlement, il chercha à restreindre les pouvoirs de celui-ci au profit du Président de la République. C'était un procédé nécessaire pour amener la République à l'Empire. Le parlement refusa cette initiative du dictateur à raison du délai très proche de la confection de la constitution. Bien que sa précédente initiative ait été suivie d'un refus formel du parlement, il demanda à celui-ci la participation de ses hommes de confiance pour la confection de la constitution. Mais rencontrant une nouvelle résistance de la part du parlement, il destitua ⁽⁹⁾ par la force armée les parlementaires appartenant au groupe nationaliste, dont il voulait depuis longtemps déjà, se débarrasser. Jusque-là, ses désirs étaient encore loin d'être satisfaits, car, pour réaliser son plan personnel, le parlement le gênait constamment; tant que celui-ci existait il n'aurait pas possibilité d'agir à sa guise. Ainsi vint-il au dictateur l'idée de faire disparaître cet obstacle en recourant à la dissolution. Malgré sa ré-

(9) S. K. Wang. — Droit constitutionnel comparé. P.P. 701 et 702.

sistance acharnée, le parlement fut dissous le 10 janvier 1914, et remplacé par un Conseil de la République nommé par le Président de la République.

II

Dans cette section, nous étudierons la politique personnelle de Yuan Che-kai — les organes politiques qu'il a créés — son nouveau « Pacte Provisoire » — la proclamation de l'Empire. C'est la période la plus sombre et la plus triste de notre histoire constitutionnelle.

Après la dissolution du parlement, tous les pouvoirs législatifs entrèrent dans les mains du Conseil de la République, instrument docile de Yuan Che-kai. Ce Conseil fut, le 26 mai 1914, dissous et remplacé par une Assemblée politique nommée par le Président de la République sous le nom de « Conseil Politique » (également un des instruments personnels du Président !) Dans les cinq mois de son existence, le Conseil de la République avait voté de nombreuses dispositions législatives, notamment la loi du 26 janvier 1914, relative à l'organisation de l'Assemblée constituante créatrice du nouveau Pacte Provisoire du 1^{er} mai 1914. Le Conseil Politique constitué le 26 mai 1914 fut l'initiateur de la nouvelle loi organique du 29 décembre 1914, relative à l'élection du Président de la République. Nous divisons cette section en quatre paragraphes.

a) La constitution d'une nouvelle Assemblée natio-

nale destinée à la révision du Pacte Provisoire de 1912.

b) Le « Pacte Provisoire » de Yuan Che-kai, du 1^{er} mai 1914.

c) La révision de la loi organique du 4 octobre 1913, relative à l'élection du Président de la République.

d) Tentative de restauration de l'Empire.

A) *La constitution d'une nouvelle Assemblée nationale, destinée à la révision du Pacte Provisoire de 1912.* — Aussitôt après sa création, pour être agréable au Président Yuan Che-kai, le Conseil de la République demanda à celui-ci de procéder à la révision du Pacte Provisoire de 1912. Le 26 janvier 1914, l'Assemblée vota une loi relative à l'organisation de l'Assemblée constituante, pour réviser le Pacte Provisoire de 1912.

En vertu de la disposition de cette loi, l'Assemblée constituante est investie de tous les pouvoirs constitutants. Sa composition ⁽¹⁰⁾ est la suivante :

1° Membres à élire par le Collège électoral de la capitale	4
2° Membres à élire par chaque province.....	4
3° Membres à élire par les Collèges électoraux des deux Mongolies, du Thibet, du Kou-Kou Nor. Chacun	8

(10) S. K. Wang. — Droit constitutionnel comparé. P.P. 704 et 705.

4° Membres à élire par l'association nationale
des chambres de commerce..... 4

Pour être éligible, il faut avoir 30 ans accomplis, résider dans la circonscription électorale et avoir un des titres suivants :

1° Hauts fonctionnaires en fonctions ou anciens hauts fonctionnaires ayant des connaissances suffisantes.

2° Bacheliers et ceux qui ont obtenu un grade au-dessus de ceux-ci.

3° Titulaires d'un diplôme de l'école supérieure, ou l'école supérieure technique, ayant des connaissances approfondies de la science.

4° Ceux qui ont dix mille dollars de fortune ou au-dessus.

Nul ne peut poser sa candidature si son nom ne figure pas sur la liste établie par le gouvernement. Les élus qui remplissent toutes les conditions requises indiquées ci-dessus, devront, pour être vérifiés, passer devant une commission dite « la Commission de Vérification de l'élection », nommée par le Président de la République. Cette commission est investie de pleins pouvoirs, elle admet ou exclut un élu à son gré, sans même motiver sa décision. Si un élu n'est pas admis, son élection est nulle.

En apparence, les membres de l'Assemblée constituante sont élus, mais en réalité ils sont désignés par le Président de la République. Nous verrons comment

l'Assemblée révisera le Pacte Provisoire de 1912, pour complaire à Yuan Che-kai.

B) *Le « Pacte Provisoire » de Yuan Che-kai du 1^{er} mai 1914.* — Après ce simulacre d'élection, la fameuse Assemblée constituante se réunit le 18 mars 1914, pour procéder à la révision du Pacte Provisoire de 1912. Jusqu'au 1^{er} mai 1914, le nouveau Pacte Provisoire de Yuan Che-kai fut voté et promulgué. L'achèvement de cet acte constitutionnel illégal équivalait à une première préparation de l'Empire. Désormais, tous les organes, soit politiques, soit administratifs, ne sont que des serviteurs personnels de Yuan Che-kai. Nous allons exposer brièvement les traits caractéristiques de cette constitution provisoire.

Le pouvoir exécutif appartient au Président de la République. 1° Il a tous les pouvoirs diplomatiques : déclarer la guerre, décider la paix, conclure les traités, accréditer les agents diplomatiques auprès des gouvernements étrangers, sans être obligé de demander l'assentiment du pouvoir législatif. 2° Il a les pouvoirs de créer des emplois publics, d'établir les statuts des fonctionnaires et de nommer les ministres sans avoir besoin de l'intervention du corps législatif. 3° La constitution définitive doit être votée par l'Assemblée constituante (non pas par le futur parlement) et promulguée par le Président de la République. 4° Il a le droit de dégradation et de réhabilitation sans être obligé de consulter le pouvoir judiciaire. 5° Dans les cas urgents, les décrets peuvent tenir lieu de lois. 6° Il peut effectuer dans les cas urgents les dépenses des finances publiques qui ne

sont pas votées par le pouvoir législatif. 7° Il n'est pas responsable politiquement, devant le pouvoir législatif, mais devant le peuple.

En outre, le Conseil Politique qui, nous l'avons signalé plus haut, est nommé par le Président de la République, peut être consulté par le chef de l'Etat. Mais ce dernier n'est pas obligé de se conformer à la décision du Conseil. Donc, cette Assemblée politique n'est qu'un organe consultatif.

Le pouvoir législatif était, avant la convocation du parlement, confié à une Assemblée unique, l'Assemblée nationale. Mais cette dernière n'était compétente que de nom, puisqu'elle se trouvait privée de la plupart de ses propres pouvoirs au profit du Président de la République. Le trait le plus caractéristique de cet acte constitutionnel est l'article 34, qui prévoyait qu'une loi régulièrement votée par le pouvoir législatif, le Président de la République pouvait refuser de la promulguer s'il estimait que la sûreté de l'Etat ne le permettait pas. Les moindres pouvoirs législatifs étaient soustraits à l'Assemblée nationale, puisque le chef de l'Etat seul pouvait apprécier si la situation était favorable ou non à la promulgation de telles lois.

C) *La révision de la loi organique du 4 octobre 1913 relative à l'élection du président de la République.* — En vertu du nouveau Pacte Provisoire, le Conseil politique avait le droit d'initiative des lois organiques. Ce conseil proposa, le 18 août 1914, au président de la République de réviser la loi organique du 4 octobre 1913, relative à l'élection du président

de la République. Cette proposition fut admise immédiatement. L'Assemblée constituante fut convoquée le 28 décembre 1914 et procéda à cette révision. Le lendemain la nouvelle loi relative à l'élection du chef de l'Etat fut votée et promulguée en remplacement de celle du 4 octobre 1913. Nous en exposons les points les plus caractéristiques :

1° La durée du mandat du président de la République est de dix ans et il est rééligible indéfiniment. Dans l'année où le mandat du président expire, le Conseil politique peut, si, politiquement il le juge nécessaire, de renouveler le mandat du président en fonction.

2° La candidature à la présidence ne peut être posée que sur la recommandation du président en fonction au collège électoral (composé de 50 membres du Conseil politique et de 50 membres de l'Assemblée nationale). Le nombre de candidats ne peut dépasser trois, le président en fonction est l'un d'entre eux de plein droit.

La confection de cette loi organique terminait tous les préparatifs de restauration monarchique puisque le président devenait désormais président à vie.

D) *Tentative de restauration de l'Empire.* — Depuis la promulgation des lois organiques du 1^{er} mai 1914 et du 29 décembre 1914, il ne manquait que le couronnement du président de la République pour que soit réalisé le retour au régime monarchique. Au début de 1915, le Conseil politique adressa une pétition au gouvernement, dans laquelle il proposa de

rétablir l'Empire au profit du président Yuan Che-kai. Mais rencontrant une vive opposition de l'opinion publique, cette Assemblée demanda au gouvernement de procéder à l'élection d'une autre Assemblée nationale pour décider la forme du gouvernement. Le 6 octobre 1915, fut votée une loi par le Conseil politique relative à la composition et à l'élection de la dite Assemblée nationale. Après cette élection, les membres de l'Assemblée nationale votèrent chez eux sans se réunir à la capitale. Le 11 décembre 1915, le Conseil politique recensa les bulletins et proclama le résultat. La majorité approuva le président Yuan Che-kai de se proclamer empereur de la Chine. Cette acclamation en faveur du président a dû être le résultat des manœuvres des hommes de confiance de Yuan Che-kai et ne représentait point la volonté générale de la nation. En janvier 1916, le président se proclama empereur et déclara que l'an V de la République Chinoise devenait l'an I^{er} du nouvel Empire. Mais l'opposition des provinces du sud l'empêcha de réaliser ses vues. Le général Tshai Ngo rassembla autour de lui les troupes républicaines qui battirent celles de Yuan Che-kai et l'obligèrent à reprendre le titre de président. Peu après, le 6 juin 1916, le dictateur mourut dans des conditions restées mystérieuses.

III

Cette période, la plus troublée de l'histoire de la République, est marquée par l'intervention de plus en plus fréquente des chefs militaires dans les affaires

politiques. L'établissement de la constitution définitive resta toujours inachevé. Nous étudierons cette section en quatre paragraphes.

a) La reprise des travaux constitutants par le parlement de 1913.

b) La nouvelle dissolution du parlement en 1917 et la tentative de restauration de l'Empire par les royalistes.

c) L'organisation d'un gouvernement du sud.

d) La convocation d'un nouveau parlement élu illégalement et sa dissolution.

A) *La reprise des travaux constitutants par le parlement de 1913.* — Après la mort de Yuan Che-kai, le Vice-Président Li Yuan-hong prit sa succession et confia à Toan Ki-jwei, partisan du régime parlementaire, l'organisation d'un cabinet. Le parlement dissous fut convoqué de nouveau, le 1^{er} août 1916, à Pékin, et se remit au travail pour préparer la constitution. Il continua à discuter le texte constitutionnel élaboré par la commission parlementaire de 1913. Mais le projet arrêté du texte constitutionnel ne put être transformé dans son ensemble en constitution, par suite d'une série de troubles militaires, entraînant de brusques revirements dans la composition et les méthodes du gouvernement et conduisant à une nouvelle dissolution du parlement en 1917.

B) *La nouvelle dissolution du parlement en 1917 et la tentative de restauration de l'Empire par les royalistes.* — Le Cabinet Toan, pour résoudre les

questions d'ordre militaire et les difficultés de la politique extérieure à l'égard de la guerre européenne, convoqua les gouverneurs militaires des provinces à Pékin. Une réunion militaire présidée par le président du conseil eut lieu le 25 avril 1917. La politique du gouvernement et la déclaration de guerre à l'Allemagne furent unanimement approuvées. Mais cette attitude du gouvernement en matière de politique extérieure se heurta à une vive opposition de la part du parlement et du président de la République. De vives discussions éclatèrent entre les partisans de la guerre et ceux de la neutralité. Le président du conseil, fermement attaché à sa politique, pour réaliser le projet, voulut tenter de dissoudre le parlement ; mais le cabinet fut renversé par ce dernier. Après la crise ministérielle, le Président de la République fut constamment menacé par les militaires de la capitale partisans de la guerre et il convoqua, pour se protéger, le général Tchang Chun, gouverneur militaire de la province de Kiangsu, ancien généralissime de la dynastie des Tshing. Arrivé à Pékin, ce dernier contraignit le président de la République à dissoudre le parlement. Le décret de dissolution fut contre-signé le 12 juin 1917, par le président de la République.

A la suite de cette nouvelle dissolution du parlement, les royalistes, le général Tchang Chun et le fameux Ministre Kang Yu-wei, chef du parti progressiste monarchiste discutèrent le plan de la restauration de l'Empire, en faveur du jeune empereur qui avait abdiqué le 12 février 1912. Le 1^{er} juillet, l'ex-Empereur se proclama de nouveau empereur de la

Chine et déclara que l'an VI de la République devenait l'an IX de son règne. Le président de la République, après ce coup d'Etat, se trouva obligé de réprimer les royalistes. Il désigna de nouveau Toan Ki-jwei pour constituer un cabinet et donna sa démission. L'ancien président du conseil reprit la direction du gouvernement et rassembla autour de lui, les troupes des provinces qui battirent celles des royalistes et obligèrent leurs chefs à s'enfuir à la légation de Hollande à Pékin.

C) *L'organisation d'un gouvernement du sud.* — Après la reddition des royalistes, le cabinet Toan ne convoqua pas le parlement dissous. Sun Yat-sen, l'ancien Président provisoire de la République invita les parlementaires à venir siéger à Canton et y organisa un gouvernement du sud, dont il se constitua le chef. Ce gouvernement formula à l'égard de celui du nord une déclaration d'indépendance qui devint le point de départ de la guerre civile entre le Nord et le Sud. Les parlementaires votèrent le 15 juillet 1918, à Canton, une réorganisation du gouvernement du sud qui, à l'imitation du conseil fédéral Suisse, est composé d'un conseil exécutif de sept membres. Mais peu après Sun Yat-sen se brouilla avec son agent militaire et les principaux membres du gouvernement qui s'opposèrent à la réorganisation. Il partit alors pour Shanghai, abandonnant la direction du gouvernement à des chefs militaires.

Après cette séparation entre le Nord et le Sud, le Gouvernement de Pékin n'a plus joui de stabilité. Des négociations de paix entre le Nord et le Sud se firent

jour, mais sans succès. Le parlement se séparant des chefs militaires des provinces du Sud se transporta à Shanghai, auprès de Sun Yat-sen. Mais celui-ci ne tarda pas à quitter cette ville pour revenir à Canton, où il fut élu, le 5 mai 1920, président du sud. Il y créa un gouvernement basé sur la doctrine de « triple démisme » ⁽¹¹⁾ et des « cinq pouvoirs constitutionnels » ⁽¹²⁾. Il déclara la guerre au gouvernement du nord.

D) *La convocation d'un nouveau parlement élu illégalement et sa dissolution.* — Après l'expiration du mandat présidentiel de Fang Kou-tchang, le président du conseil Toan Ki-jwei convoqua, après un simulacre d'élection, un Parlement dont les membres avaient été, en réalité, désignés par lui. Ce nouveau parlement plaça Sui Che-tchang à la présidence de la République.

(11) Le « triple démisme » vise à faire en Chine une triple révolution : 1^o, la révolution raciale tend à libérer les races, qui composent la République Chinoise, du joug de la pression politique des races étrangères pour établir une égalité complète du peuple chinois vis-à-vis des autres peuples. Et à l'intérieur du pays, les races chinoises doivent se trouver, en droit, sur un même pied d'égalité sans aucune race dominatrice ni dominée. 2^o, la révolution politique cherche à abolir les privilèges étrangers pour atteindre l'indépendance complète de la Chine dans sa situation internationale et guide le peuple chinois à prendre possession effective du pouvoir politique. 3^o, la révolution économique doit être réalisée au moyen de restrictions du capital pour les entreprises privées et de l'égalisation du sol. Cette mesure a pour but de prévenir les inconvénients que subissent déjà les nations européennes et américaines depuis la domination du mécanisme dans la vie économique et l'essor du développement commercial. Nous nous permettons de passer ici sous silence les détails d'application, nous proposons à nos lecteurs de consulter « le régime agraire en Chine » par Chen Yâo-Tung, thèse de droit, Lyon, chapitre VIII entier.

(12) Voir la section première, chapitre premier de la seconde partie.

Au mois de mai 1920, la guerre civile éclata, ayant pour cause l'élection illégale du nouveau parlement ; les partisans antigouvernementaux reprochèrent au chef du gouvernement, d'avoir violé le Pacte Provisoire de 1912. La défaite militaire des partisans du gouvernement a entraîné le 30 octobre 1920, la dissolution dudit Parlement, par le président de la République.

Ensuite le chef de l'Etat déclara qu'une nouvelle élection du parlement devait avoir lieu, d'après la loi organique du 10 août 1912, relative à l'organisation du parlement et à l'élection de ses membres. Onze provinces avaient désigné leurs parlementaires. Mais ce parlement n'avait pas été convoqué. Au mois de juillet 1922, une nouvelle guerre civile éclata et la fin de cette lutte intestine obligea le président de la République Sui Che-Tchang à démissionner. Il fut, plus tard, remplacé par Li Yuan-hong, ex-président de la République.

IV

Cette période s'étend du 1^{er} août 1922 jusqu'au 3 octobre 1928. Dans l'intervalle de ces dix années, il n'y eut rien d'important à signaler dans l'œuvre constitutionnelle, sauf la constitution du 10 octobre 1923. Nous étudierons cette section en deux paragraphes.

a) La constitution du 10 octobre 1923.

b) Le gouvernement de Toan Ki-jwei.

A) *La constitution du 10 octobre 1923.* — Le premier acte du président de la République Li Yuan-hong fut la convocation du parlement de 1913, le 1^{er} août 1922, à Pékin, lequel se remit au travail de préparation constitutionnelle. Mais le commencement de ses travaux constitutants fut très lent par suite des divergences d'opinion qui se manifestèrent surtout lors de la discussion des chapitres consacrés aux statuts locaux et à la souveraineté nationale. D'interminables débats se déroulèrent autour de ces deux chapitres. Jusqu'au 12 juin 1923, les parlementaires ne purent se mettre complètement d'accord. Vers la fin de juin 1923, un trouble militaire entraînant une crise politique conduisit à la démission du président Li Yuan-hong et la dispersion du parlement. Les travaux constitutants furent complètement interrompus.

Après une courte période du gouvernement des ministres, Châo Kwen, l'un des chefs militaires les plus puissants du nord, aidé par des manœuvres de corruption auprès de certains parlementaires, fut porté le 5 octobre 1923 à la présidence de la République. C'est grâce à cette corruption de l'élection présidentielle que le parlement de 1913 a pu être convoqué à Pékin. Le lendemain de cette élection corruptrice, le parlement aborda la discussion du projet de constitution, préparé par la commission parlementaire en 1917. Après cinq jours de discussions superficielles, la constitution était votée et promulguée le 10 octobre 1923.

Au lendemain de sa promulgation, la validité de cette constitution avait été l'objet de vives discussions

dans les cercles intellectuels chinois, notamment dans la revue mensuelle « The Eastern Misscellany » ⁽¹³⁾. On a prétendu que cette constitution préparée et votée par des parlementaires qui s'étaient rendus coupables d'un crime politique en vendant leurs suffrages à Châo Kwen et avaient perdu ainsi toute qualité de représenter le peuple, devrait être démunie de tout caractère obligatoire.

Cette constitution ne fut pas prise en considération, surtout dans les provinces du sud. Dès que le président Châo Kwen eût donné sa démission, elle disparut. En réalité, elle n'a jamais été mise en application. Nous allons exposer brièvement les traits essentiels de ce document constitutionnel :

Il est particulièrement influencé par la Constitution Française. L'importance des principes fondamentaux de la Constitution de 1875 attirait tout particulièrement l'attention de nos constituants de 1923. C'est à la France que cette constitution a emprunté le régime parlementaire, et les principaux éléments de l'organisation des pouvoirs publics, notamment le mode de désignation du président de la République et toute la réglementation du cabinet. D'autre part, les doctrines sociologiques des philosophes français du XVIII^e siècle — celle de la séparation des pouvoirs de Montesquieu et surtout celle de la souveraineté nationale de Jean-Jacques Rousseau — dominaient l'esprit de nos constituants de 1923. Il renferme aussi

(13) Voir Tome 20, N^o 21, P. 127 et suivantes.

quelques points imités de la constitution fédérale américaine, comme la création de la vice-présidence de la République. La constitution fédérale suisse a exercé également une influence sur cette constitution en ce qui concerne le statut local. En outre, nos constituants de 1923 ont emprunté quelques principes de la constitution allemande de 1919, comme ceux qui déterminent les rapports entre l'Etat et les parties consécutives (les provinces) qui le composent.

L'organisation des pouvoirs publics est la suivante : le pouvoir exécutif appartient au président de la République. Nous avons traité de son organisation et de ses attributions dans le cinquième paragraphe de la première section ; nous y renvoyons nos lecteurs.

Le pouvoir législatif est exercé par le parlement, composé de deux chambres : la chambre des députés et le Sénat. Leur organisation est similaire à celle de la loi organique du 10 août 1912 dont nous avons parlé également dans la première section. Leurs attributions et leurs rapports avec le pouvoir exécutif sont identiques à ceux du parlement français depuis la Constitution de 1875. Sur ce point, pour ne pas entrer dans trop de détails, nous renvoyons nos lecteurs à la Constitution Française.

B) *Le gouvernement de Toan Ki-jwei.* — Après une courte période de guerre civile dans l'année 1924, dirigée contre le gouvernement, le président Châo Kwen fut détenu à la suite de sa défaite militaire par son propre général et peu après il donna sa démission. En novembre, Toan Ki-jwei, l'ancien président

du conseil, reprit la direction du gouvernement et décréta un règlement du gouvernement dont il se constitua le chef, réunissant entre ses mains tous les pouvoirs du gouvernement. Il proclama l'invalidité de la constitution de 1923 et ne reconnut pas non plus le Pacte Provisoire de 1912. Le 24 décembre fut instituée une commission sous le nom de « Chan-héou » (amélioration de l'avenir) ayant pour mission de préparer la convocation d'une Assemblée nationale qui serait chargée d'établir la constitution. Sun Yat-sen, président du gouvernement du sud, fut invité à venir à Pékin pour y participer à la discussion du problème politique, particulièrement la question de la restauration d'un gouvernement unitaire. A son arrivée à Pékin, il ne put s'entendre avec le chef du gouvernement relatif au mode d'élection de l'Assemblée nationale. Peu après, terrassé par la maladie, il succomba, le 12 mars 1925, dans la capitale. Après la mort du chef révolutionnaire, l'élection de ladite Assemblée nationale n'eut pas lieu. Le 12 avril 1926, Toan Ki-jwei fut contraint de quitter ses fonctions sous la pression des Chefs militaires. A partir de cette date, jusqu'au mois de juin 1928, la Chine fut le théâtre de troubles politiques et de sanglantes révolutions militaires. Ces deux années s'écoulèrent sans que rien d'important se produisît au point de vue de l'œuvre constitutionnelle.

DEUXIEME PARTIE

LES REALISATIONS ET L'ELABORATION DE CONSTITUTIONS EN CHINE DEPUIS 1928 JUSQU'A NOS JOURS

(Les réalisations effectives et les perspectives d'avenir.)

Nous proposons, dans la seconde partie, d'étudier :

- 1° *Principes fondamentaux.*
- 2° *Organisation politique actuelle.*
- 3° *Organisation politique future.*
- 4° *Les difficultés d'un fonctionnement normal des organismes constitutionnels en Chine.*

CHAPITRE PREMIER

PRINCIPES FONDAMENTAUX

Sous ce titre, nous exposons quatre principes qui caractérisent l'organisation politique de la Chine depuis 1928 jusqu'à nos jours :

- 1° Principe des cinq pouvoirs constitutionnels.
- 2° Principe des quatre droits politiques.
- 3° Régime de tutelle politique.
- 4° Régime de collégialité des organes exécutifs.

I. - Principe des cinq pouvoirs constitutionnels.

Le principe des cinq pouvoirs constitutionnels est la conséquence de l'adjonction aux trois pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire) connus par la doctrine de Montesquieu, du pouvoir d'examen et du pouvoir de

contrôle. Ces deux derniers pouvoirs sont le produit des institutions traditionnelles de l'ancien régime chinois qui ont été adaptées aux nécessités modernes.

Mis en circulation depuis longtemps par le Docteur Sun Yat-sen, chef du parti nationaliste, mais consacré depuis 1928 par notre organisation politique, le principe des cinq pouvoirs constitutionnels est une conception tellement surprenante et ultra-moderne que son fondement est encore resté douteux pour la plupart des auteurs.

L'idée convaincante de ce principe est que, par la surveillance constante d'un pouvoir sur le fonctionnement des quatre autres, aucun des dépositaires de ces quatre pouvoirs ne pourrait les exercer d'une façon abusive ou contraire à la volonté du peuple, et que l'arbitraire gouvernemental pourrait être évité si l'on ne pouvait accéder à la fonction publique qu'après avoir passé certains concours contrôlés par le pouvoir d'examen indépendant des quatre autres.

Ainsi, les pouvoirs publics étant divisés en cinq au lieu de trois, le libre choix des fonctionnaires dépend du pouvoir d'examen puisque le mode de recrutement des fonctionnaires est basé sur le concours et le législatif se trouve privé à son tour du contrôle sur l'exécutif qui est, par nature, du ressort du pouvoir de contrôle.

Quoi qu'il en soit de la valeur théorique du principe des cinq pouvoirs constitutionnels, signalons les difficultés pratiques qu'on rencontre dans sa mise en application.

Si le pouvoir de contrôle ne disposait pas de moyens coercitifs destinés à réprimer les abus des autres pouvoirs, son autorité serait réduite à tel point qu'il perdrait toute importance. Il serait inutile alors d'avoir un pouvoir constitutionnel de plus. A ce point de vue, la question se pose de savoir s'il s'agit de contrôle sur les actes ou sur les personnes des fonctionnaires.

Dans le premier cas, si nous supposons que le pouvoir de contrôle exerce sa fonction simplement en faisant connaître aux autorités supérieures les actes de leurs agents subordonnés qui sont entachés de violation de la loi ou d'abus de pouvoir, il ne serait dès lors rien de plus qu'un organe de dénonciation, il ne serait pas nécessaire de l'élever au rang d'un pouvoir constitutionnel. Si le pouvoir de contrôle a le droit d'annuler ou de réformer les actes illégaux de l'administration, alors il empiète sur les attributions des tribunaux administratifs qui relèvent du pouvoir judiciaire et cela est contraire au principe de la séparation des pouvoirs. Faut-il aller plus loin et admettre que le pouvoir de contrôle peut apprécier l'inconstitutionnalité des lois ? Ce serait contraire à la tradition politique qui, pratiquement, confère ce pouvoir à la Cour suprême. On peut tout au plus admettre que le pouvoir de contrôle peut soulever l'inconstitutionnalité des lois à l'occasion du contentieux administratif. Quant aux jugements rendus au contentieux judiciaire, il ne saurait être question d'intervention du pouvoir de contrôle dans l'affaire, même s'il estime qu'il y a eu inconstitutionnalité.

Dans le second cas, lorsque le pouvoir de contrôle

exerce sa fonction sur les personnes mêmes des fonctionnaires, supposons qu'il puisse contraindre les autorités supérieures à suspendre ou à révoquer leurs agents subordonnés coupables d'abus d'autorité. On aboutit alors à placer le pouvoir de contrôle au-dessus des quatre autres qui se trouvent ainsi subordonnés à lui et la liberté politique n'existe plus du fait de cette prédominance d'un seul pouvoir dans le gouvernement. Si, pour éviter pareil inconvénient, on ne confère au pouvoir de contrôle que le pouvoir de mettre en accusation les fonctionnaires coupables dans l'exercice de leur fonction devant l'autorité dont ils relèvent ou devant l'organe chargé d'assurer la peine disciplinaire, on ne conçoit plus qu'il soit nécessaire d'établir un pouvoir constitutionnel de plus et mieux vaudrait se contenter d'ériger un organe de mise en accusation.

Le pouvoir d'examen est encore artificiel. De nos jours, les connaissances que requièrent les rôles respectifs des fonctionnaires, tendent à devenir spéciales et techniques, comment veut-on qu'un groupe de quelques administrateurs puisse choisir les candidats fonctionnaires avant leur nomination aux emplois publics ? Supposons que le pouvoir d'examen emprunte des examinateurs aux établissements d'enseignements supérieurs ou techniques — ce que peut faire aussi le pouvoir exécutif, — n'est-il pas alors préférable de constitutionnaliser les lois relatives au statut des fonctionnaires au lieu de transformer cette partie d'attribution de l'exécutif en un rouage fondamental de l'organisation politique ?

II. - Principe des quatre droits politiques.

Ayant comme idéal de comparer le gouvernement à une machine et le peuple à un conducteur, Sun Yat-sen soutient qu'il est nécessaire, pour pousser ou arrêter le mécanisme gouvernemental dans son fonctionnement, d'armer le peuple de quatre droits politiques : le droit d'élection, le droit de referendum, le droit d'initiative et le droit de révocation ⁽¹⁾.

Le principe des quatre droits politiques est plutôt une innovation destinée à concilier gouvernement direct et régime représentatif.

Cette doctrine fondamentale de Sun Yat-sen a son origine dans les institutions européennes et américaines ⁽²⁾. Sun Yat-sen pensait que si le peuple pouvait soumettre le projet de loi au parlement — et il est dans certains cas appelé à ratifier les actes législatifs — la législation du pays serait dorénavant en conformité avec le vœu populaire. De plus, si le peuple avait la faculté de destituer les fonctionnaires, il serait assuré de pouvoir réprimer ceux de ces derniers qui agissent, dans l'exercice de leurs fonctions, contrairement à sa volonté.

Quelle valeur qu'on reconnaisse au principe des quatre droits politiques, il y a, surtout pour la Chine, bien des difficultés à les mettre en application.

(1) Voir la traduction française du « triple démisme » de Suen Wen. P.P. 329 à 334, par Pascal d'Elia, S.J.

(2) Droit de révocation dérivé de l'institution américaine du « recall », voir « le gouvernement des juges », Paris 1921, P. 94 et suivantes par Lambert.

Croit-on au miracle qu'un immense pays, comme la Chine, d'une étendue comme le continent européen et peuplé environ de plus de quatre cent millions de population encore inculte, puisse appliquer un tel principe en instituant un gouvernement semi-secret ? Supposons que l'exercice de ces quatre droits politiques soit délégué à une grande Assemblée populaire comme le prévoyait le programme politique tracé par Sun Yat-sen. Alors il n'y aurait plus de gouvernement semi-direct, mais un régime représentatif. Si l'application de ce principe est limitée aux lois ou règlements qui régissent seulement les intérêts locaux ou régionaux ce ne serait qu'une mesure purement administrative et on ne voit pas qu'il y ait application du dit principe dans l'organisation politique.

Quant aux détails d'application des quatre droits politiques, il n'y a, jusqu'à présent, aucune disposition qui les prévoit. Tout ce que nous pouvons savoir c'est que dans le « triple démisme » Sun Yat-sen expose vaguement qu'à l'égard de l'administration des intérêts régionaux ou locaux, le peuple exerce directement ces droits et qu'à l'égard des pouvoirs du gouvernement central, il les exerce indirectement par le congrès national représentant la nation, élu directement au suffrage universel.

Bien que la loi organique ait reconnu formellement les quatre droits politiques aux citoyens des deux sexes, le peuple est complètement à l'écart de la vie politique. C'est pour cette raison qu'on reproche au gouvernement nationaliste une contradiction entre la théorie et la pratique.

III. - Régime de tutelle politique.

Avant d'entrer dans l'étude détaillée de ce régime, il convient d'élucider le plan de réalisation de la doctrine politique tracé par Sun Yat-sen.

Pour assurer le triomphe de sa doctrine politique du « triple démisme » et des « cinq pouvoirs constitutionnels », Sun Yat-sen envisageait la nécessité de parcourir trois étapes successives ⁽³⁾. La première dite « Epoque Militaire » est destinée à renverser tous les obstacles que pourraient élever les réactionnaires ; ensuite vient l' « Epoque d'Instruction Politique » où, par une propagande intense et instructive, les nationalistes se préparent à apprendre au peuple l'exercice des droits politiques ; et enfin jusqu'à ce que le peuple ait atteint un degré suffisant de culture intellectuelle pour se gouverner lui-même, commencera à courir l'époque dite « Constitutionnelle » où sera promulguée une constitution définitive pour substituer au système de la tutelle politique un régime démocratique. Après l'établissement de cette constitution définitive, le parti nationaliste considère que sa mission sera remplie et le gouvernement nationaliste devra transférer les pouvoirs au nouveau gouvernement représentant de la nation et issu directement de l'élection populaire.

Actuellement nous en sommes à l' « Epoque d'Instruction Politique ». Mais une fois arrivé au pouvoir

(3) Programme politique de Sun Yat-sen, art. 5.

par la force des armes, le parti nationaliste ne tint pas ses promesses.

Au lendemain de la victoire définitive des nationalistes sur le militarisme des nordistes, on espérait qu'ils poursuivraient, au cours de l' « Epoque d'Instruction Politique », la réalisation des principes énoncés par leur chef en établissant un gouvernement par lequel ils instruiraient le peuple à exercer les pouvoirs publics. Mais après que les pouvoirs du gouvernement eurent été concentrés entre leurs mains, ils exclurent complètement le peuple de la vie politique, ne lui rendirent jamais le moindre compte de la gestion des affaires du pays et considérèrent le gouvernement comme destiné à sauvegarder leurs fructueux privilèges. Le fameux plan de leur chef en vue de réaliser les principes politiques reste simplement théorique ; tout au plus sert-il à justifier leur domination.

La conséquence de ce régime de tutelle est la domination absolue du gouvernement par un seul parti politique. Non seulement les législateurs et les hauts fonctionnaires de l'organe supérieur de l'Etat sont nommés parmi les nationalistes, mais encore les fonctionnaires d'ordre administratif, ainsi que les conseillers contrôleurs et les conseillers examinateurs. Le cumul de plusieurs fonctions par un seul agent devient depuis quelques années, une tradition politique. Alors qu'en apparence plusieurs pouvoirs distincts composent le gouvernement, en réalité ce sont les mêmes personnes qui exercent ces différentes fonctions. Il en résulte que les pouvoirs publics ne sont que des privilèges des chefs du parti nationaliste. Comment dès

lors croire possible la venue du jour où le peuple ayant atteint le degré d'éducation politique suffisant, sera appelé à se gouverner lui-même ?

Nous n'avons pas l'intention de faire des suggestions sur les principes politiques du parti nationaliste, qui peuvent, semble-t-il, se justifier par eux-mêmes, mais les méthodes qu'applique actuellement ce système de gouvernement du parti ne semblent pas pouvoir obtenir un résultat désirable pour le couronnement de l' « Epoque Constitutionnelle ». Il est fort douteux que les nationalistes puissent arriver à réaliser leur idéal puisque, après s'être érigés en une classe privilégiée au-dessus de la population, ils ne cherchent qu'à consolider leurs intérêts personnels sans prendre conscience des aspirations de la population et sans faire les réformes nécessaires.

IV. - Régime des collégialité des organes exécutifs.

On peut ramener à trois les systèmes qu'adoptent la plupart des Etats modernes sur ce point. Ce sont :

- 1° le système du Gouvernement présidentiel.
- 2° le système du Gouvernement parlementaire.
- 3° le système du Gouvernement directorial.

Les deux premiers n'entrent pas dans le cadre de notre étude. Nous ne traitons donc que le troisième.

En faveur de ce système on invoque les arguments suivants :

1° Ce système a l'avantage de faire disparaître toutes les traces monarchiques et d'éviter le retour du régime monarchique, surtout pour les jeunes Républiques qui n'ont pas encore établi une base assez solide pour l'application du régime démocratique.

2° On peut éviter par ce système l'empiètement du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif et mieux garantir les droits individuels des citoyens contre l'arbitraire gouvernemental, puisque du fait de la collégialité, les actes illégaux ou tyranniques sont plus ou moins difficiles à décréter. Dans les pays où le peuple n'a pas encore atteint le degré de culture intellectuelle suffisant pour contrôler son gouvernement, ce système a le grand avantage de prévenir une politique de dictature.

3° Si le pouvoir exécutif est unitaire, il arrive souvent que le chef à qui est confié le pouvoir public de l'Etat soit incapable ou incompetent pour remplir sa haute fonction, ce qui est nuisible à la bonne marche des affaires publiques. Tandis que si le pouvoir exécutif est collégial, cet inconvénient est évité puisque la décision est prise à la majorité, l'incapacité ou l'incompétence de la minorité n'aura que peu d'importance dans le fonctionnement du système.

Quoique défendable, cette thèse présente de graves inconvénients :

1° L'exercice du pouvoir exécutif exige de la promptitude, de l'énergie et de la fermeté ; ces conditions font défaut lorsque l'action appartient à une collectivité.

2° L'action de l'exécutif doit entraîner une responsabilité sérieuse et efficace pour celui qui l'exerce, si le pouvoir exécutif est confié à une collectivité, il est à craindre que, la responsabilité étant répartie entre ceux qui la composent, elle devienne inefficace et par conséquent qu'il en résulte une diminution d'autorité du pouvoir exécutif. D'autre part, la diversité des opinions de ses membres peut l'empêcher d'accomplir régulièrement sa tâche.

3° D'après ce système lui-même, tous les membres sont en droit sur un même pied d'égalité, la décision étant prise à la majorité il arrive que la minorité se trouvant obligée de sacrifier ses opinions ne prête son concours qu'involontairement à l'exécution de la dite décision. Tandis que si le pouvoir exécutif est confié à une seule personne ce grave défaut serait évité.

Ce régime, introduit en Chine par la Russie soviétique, mais avec des transformations, a été adopté depuis 1928 dans la composition de tous les organes du gouvernement. Il s'étend non seulement à la composition du conseil d'Etat (c'est-à-dire le conseil des ministres) et des cinq conseils du gouvernement, mais aussi à celle des départements ministériels et des commissions du conseil exécutif. Après sept ans de ce régime, si la Chine en a subi les inconvénients, elle n'a pas pu encore en apprécier les avantages. Le mauvais résultat de l'application de ce régime dans les organes exécutifs a eu pour cause la mauvaise répartition des pouvoirs entre les autorités. Nous citons, à titre d'exemple, les rapports entre le conseil exécutif et le conseil législatif : certaines décisions prises par le

conseil exécutif ne peuvent être modifiées que très légèrement par le conseil législatif. De plus, les rapports entre le conseil exécutif et le conseil politique central, organe de coordination du gouvernement et du parti nationaliste, entravent également le bon fonctionnement du pouvoir exécutif. Toutes les décisions prises par le conseil politique central doivent être exécutées sans la moindre opposition par le conseil exécutif. Avec la prédominance du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif et la superposition des autorités, il va de soi que la Chine a subi les inconvénients du dit régime sans en bénéficier des avantages puisque l'absence de contrôle du législatif sur l'exécutif et le tyrannique conseil politique central (organe privilégié du parti nationaliste, dominateur absolu du gouvernement) rendent impossible au pouvoir exécutif l'exercice de ses fonctions suivant les intérêts généraux de la nation.

CHAPITRE II

ORGANISATION DE POLITIQUE ACTUELLE

Avant de parler de l'organisation politique actuelle de la Chine, il faut élucider les rapports entre le parti nationaliste et le gouvernement central.

Durant la période de l'instruction politique, le congrès national des délégués du parti nationaliste est investi de tous les pouvoirs de l'Assemblée nationale du peuple chinois. Il exerce à la place du peuple la souveraineté politique de la Nation. Ce congrès se réunit tous les ans sans compter les convocations spéciales. Après la clôture de sa session, il transfère le pouvoir politique au comité exécutif central du parti nationaliste désigné par lui et qui se réunit une fois tous les trois mois (plus les sessions extraordinaires). Ce dernier, placé au-dessus du gouvernement, exerce l'autorité suprême de l'Etat ; il a le pouvoir constituant ; il est responsable devant les représentants du congrès national du parti nationaliste. En outre il y a le comité central de contrôle du parti nationaliste, élu également par le congrès national du parti, placé à côté du comité exécutif central et exerçant un contrôle constant sur lui. Dans l'intervalle de ses sessions les pouvoirs politiques sont confiés à une commission permanente dite « Commission des affaires administratives » (Tchong Yang Tch'ang Wou Wei

Yuan hoei) choisie par lui parmi les membres du conseil politique central. Cette commission a le pouvoir de décider en dernier ressort en ce qui concerne les questions militaires et politiques du gouvernement national et les diverses questions du parti ; elle est responsable devant le comité exécutif central.

Au-dessous du comité exécutif central, il y a le conseil politique central qui se compose, comme membres de droit des membres du comité exécutif central, des membres du conseil de contrôle du gouvernement national et des membres du conseil d'Etat (le conseil des ministres) du gouvernement national ; les autres membres sont désignés par le comité exécutif central, mais le nombre des membres ainsi désignés ne peut dépasser le tiers du nombre total des membres du conseil. Les membres désignés doivent remplir une des conditions suivantes :

1° Avoir été au service du parti depuis dix ans au moins et être particulièrement au courant des affaires politiques.

2° Avoir été chargé de missions importantes par le parti ou par le gouvernement ou être d'un rang supérieur à celui des fonctionnaires chargés de ces missions.

Le conseil politique central, haute assemblée politique responsable devant le comité exécutif central du parti nationaliste, décide des idées à suivre pour la politique générale, du plan des affaires militaires importantes, du programme de politique administrative, des principes de législation et du programme général de reconstruction du gouvernement national

dont il nomme les principaux organes (les membres du Conseil d'Etat, les présidents et vice-présidents des cinq conseils, les présidents des diverses commissions, les ministres d'Etat, les présidents et les membres des divers groupements provinciaux, les chefs des municipalités spéciales, les ambassadeurs, ministres et autres envoyés spéciaux à l'étranger). Toutefois, le conseil politique central ne possède pas un pouvoir d'action propre, il ne pourra donner aucun ordre ni disposer d'aucune administration ; il joue le rôle, en fait, d'une haute assemblée législative du parti nationaliste, ainsi que du gouvernement, bien qu'il y ait un conseil législatif. La décision du conseil politique central est définitive et s'impose aux cinq conseils du gouvernement qui doivent l'exécuter. Le conseil politique central désigne son président dans son sein. Le conseil d'Etat, les cinq conseils gouvernementaux, le conseil militaire, ainsi que tous les organes importants du gouvernement sont responsables de leurs actes et décisions devant lui. En somme, le conseil politique central joue un rôle important de liaison entre les organes supérieurs du gouvernement et les autorités supérieures du parti nationaliste.

L'organe immédiat au-dessous du conseil politique central est le conseil d'Etat, qui est un véritable organe du gouvernement. Nous allons étudier les éléments constitutifs de l'organisme gouvernemental.

L'organisation du gouvernement national.

Les institutions actuelles gouvernementales de la Chine ont été déterminées d'abord par la loi organi-

que du 1^{er} juin 1931 élaborée par le congrès national du parti nationaliste qui s'est tenu à Nankin en mai 1931. Cette loi fut promulguée le 1^{er} juin 1931 sous le nom de « Pacte Provisoire de l'Epoque d'Instruction Politique ». Ensuite, cette constitution fut modifiée par la loi organique du 26 décembre 1931.

Depuis 1928, l'organisation politique de la Chine est fondée sur la conception nouvelle des cinq pouvoirs constitutionnels née à la veille de la Révolution de 1911 ; nous l'avons signalée dans le premier chapitre et nous n'y revenons plus. Nous allons essayer d'analyser les organes supérieurs de l'Etat et leurs rapports réciproques.

Le gouvernement national est composé de cinq conseils (Yuan) correspondant aux cinq pouvoirs. Il comprend comme conseillers de droit le président du gouvernement national et les présidents et vice-présidents des cinq conseils du gouvernement et comme autres membres de seize à trente-deux conseillers désignés par le conseil politique central.

I. - Le président du gouvernement national.

Le président du gouvernement national est élu pour deux ans par le conseil politique central dans son sein, après avoir fait préalablement agréer par le comité exécutif central sans condition d'âge ni de capacité et il peut être réélu une fois. Il ne peut plus cumuler ⁽¹⁾, comme auparavant, d'autres charges

(1) L'art. 12 de la loi organique du 26 Décembre 1931.

officielles dans l'exercice de ses hautes fonctions présidentielles. Ses attributions sont beaucoup plus restreintes en comparaison de celles qui lui étaient conférées par la loi organique du 15 juin 1931 surtout en ce qui concerne le droit de commandement en chef des forces militaires et sa responsabilité ⁽²⁾ en matière politique.

Actuellement, le président du gouvernement national a comme attributions la nomination de certains fonctionnaires civils et militaires, il représente la République à l'extérieur et à l'intérieur et signe des décrets au nom du gouvernement.

Pour que les décrets soient rendus exécutoires, les contreseings des présidents des cinq conseils et des ministres compétents sont nécessaires.

Il convient de remarquer que le chef de l'Etat porte le titre de « président du gouvernement national », non pas de « président de la République ». L'argument donné par les nationalistes pour expliquer cette nouvelle appellation est que, depuis la disparition de leur vénérable chef, nul ne peut être honoré du titre de « président de la République », surtout au cours de la période de tutelle politique que traverse actuellement la Chine. Le chef de l'Etat est désigné par le parti, sans consulter la nation. Lorsqu'on sera entré dans l'« Epoque Constitutionnelle », il sera désigné soit directement, soit indirectement par le peuple devenu digne de lui conférer le titre de « président

(2) L'art. 11 de la loi organique du 26 Décembre 1931,

de la République ». En fait, le président du gouvernement national est investi de tous les pouvoirs du président de la République, son titre seul est moins honorifique.

II. - Le conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat est composé du président du gouvernement national et des conseillers. Il est présidé par le président du gouvernement national, en son absence par le président du conseil exécutif. Outre les membres de droit : présidents et vice-présidents des cinq conseils, les autres membres sont, comme l'était le président du gouvernement national, nommés par le conseil politique central dans son sein, après avoir été préalablement agréés par le comité exécutif central du parti nationaliste. Ces conseillers sont au nombre de douze à seize.

Le conseil d'Etat a le pouvoir de notifier ses vues aux cinq conseils. Dans les affaires importantes, le conseil d'Etat est contrôlé et dirigé par le conseil politique central et par le comité exécutif central du parti nationaliste. Il ne peut siéger que si la majorité de ses membres est réunie. En principe, seuls les conseillers peuvent participer aux séances du conseil d'Etat ; toutefois les ministres, les présidents des commissions du conseil exécutif qui ne font pas partie du conseil d'Etat peuvent assister aux délibérations du conseil d'Etat pour les affaires de leur compétence, mais sans avoir droit de vote.

Lorsqu'une question n'a pu être résolue par un

conseil ou lorsqu'il y a eu mésentente entre plusieurs conseils, ou enfin lorsque ceux-ci outrepassent leurs compétences, le conseil d'Etat a plein pouvoir pour trancher. Dans ce cas, le conseil d'Etat joue, en pratique, un rôle de médiateur et coordonne les travaux des cinq conseils du gouvernement.

III. - Les cinq conseils.

A. — *Le conseil exécutif*

Le conseil exécutif se compose d'un président et d'un vice-président désignés par le conseil politique central dans son sein après avoir pris l'avis du comité exécutif central du parti nationaliste. Il comprend actuellement neuf départements ministériels ⁽³⁾ : 1° Intérieur ; 2° Guerre ; 3° Marine ; 4° Affaires étrangères ; 5° Finances ; 6° Chemins de fer ; 7° Instruction publique ; 8° Communications ; 9° Industrie, Agriculture et Commerce, dont chacun comprend un ministre et deux sous-secrétaires d'Etat, l'un pour les affaires politiques, l'autre pour les affaires administratives. Ces départements ministériels sont responsables devant le conseil exécutif, de même qu'en régime parlementaire les ministres sont responsables devant le parlement. Signalons cependant qu'il y a quelques différences de procédure.

En outre, les affaires spéciales qui présentent des

(3) Le ministère de la justice relève du conseil judiciaire.

intérêts particuliers sont attribuées à des commissions. Actuellement, celles-ci sont au nombre de quatre : commissions des finances, commission des questions de l'émigration, commission des questions ouvrières, et enfin commission de suppression de l'opium. Chacune comporte un président et un vice-président.

En vertu de la loi du 20 octobre 1928, le conseil exécutif a le droit d'augmenter ou de diminuer le nombre de ses départements ministériels, ainsi que celui de ses commissions, après l'avis du conseil d'Etat et avec l'assentiment du conseil législatif. Mais, dans la pratique, c'est le comité exécutif central du parti nationaliste qui procède à la modification des ministères et des commissions en révisant les lois constitutionnelles.

Se rattachant au conseil exécutif : un secrétariat et un bureau de préparation politique qui se partagent tous les travaux administratifs de ce conseil.

De ce que le conseil exécutif représente le pouvoir exécutif, il ne faut pas conclure que son président puisse être comparé avec le président du conseil de l'ancien régime. Il en diffère en ce qu'il est désigné, comme nous l'avons signalé plus haut, par le conseil politique central au lieu d'être nommé par décret après avoir été agréé par le pouvoir législatif et que, d'autre part, il est le chef du pouvoir exécutif et non l'organe de coordination entre les départements ministériels.

Le conseil exécutif n'est pas responsable devant le conseil législatif ni devant le conseil de contrôle, mais devant le conseil politique central.

Les ministres et les sous-secrétaire d'Etat, ainsi que les présidents et vice-présidents des commissions, sont nommés par le président du gouvernement national sur la présentation du président du conseil exécutif après avoir été préalablement agréés par le conseil politique central sans qu'il y ait, comme sous l'ancien régime, à obtenir l'assentiment du pouvoir législatif.

L'assemblée du conseil exécutif se compose de ses président et vice-président, des ministres, des présidents des diverses commissions du conseil exécutif. Le président, à son défaut le vice-président, dirige les débats. Le secrétaire général et le directeur du bureau de préparation politique peuvent également participer aux séances de l'assemblée dudit conseil. En cas d'empêchement d'un ministre ou d'un président de commission, le sous-secrétaire d'Etat ou le vice-président de la commission intéressée est tenu d'assister à l'assemblée ; il a la parole, mais ne participe pas au vote.

Le président du conseil exécutif dirige et commande tous les organes qui relèvent de son conseil et il sert d'intermédiaire entre le pouvoir exécutif du gouvernement et le parti nationaliste. Outre qu'il préside l'assemblée générale de son conseil, il préside provisoirement le conseil d'Etat en remplacement du président du gouvernement national en cas d'empêchement de ce dernier. Il est, en outre, membre de droit du conseil politique central.

Son pouvoir essentiel est de proposer au président du gouvernement national la nomination et la révocation des ministres, des sous-secrétaires d'Etat, des

présidents et vice-présidents des commissions rentrant dans son ressort, ainsi que celles des certains fonctionnaires d'ordre administratif et judiciaire. Il présente à l'assemblée du conseil exécutif toutes les questions de l'exécutif qui doivent être délibérées. Enfin, il surveille l'application des décisions prises par l'Assemblée dudit conseil.

En vertu de la loi organique du 28 octobre 1928, l'assemblée du conseil exécutif peut soumettre au conseil législatif les propositions concernant les lois, le budget, les amnisties, la déclaration de la guerre, la conclusion de la paix, la ratification des traités et toutes les autres questions internationales importantes.

Elle tranche toutes les questions qui ne peuvent être décidées entre les différents ministères et différentes commissions du conseil exécutif.

Les règles qui régissent la composition et les attributions des départements ministériels étant à peu près les mêmes que celles de la France depuis sa Constitution de 1875, nous y renvoyons nos lecteurs. La seule différence, c'est qu'il y a, comme nous l'avons signalé plus haut, dans chaque département ministériel, deux sous-secrétaires d'Etat, dont l'un remplace le ministre empêché dans sa fonction politique, et l'autre le remplace dans ses attributions administratives.

Quant aux commissions, elles ont une organisation analogue à celles des ministères lorsqu'on envisage leur composition. Toute commission comprend un

président, un vice-président, des conseillers, un certain nombre de techniciens et spécialistes et un secrétariat. Mais, au point de vue de leurs attributions, elles sont différentes l'une de l'autre. Nous citons, à titre d'exemple, la commission des questions de l'émigration et celle des finances : la première est un organe exécutif, elle a le pouvoir de décision en ce qui concerne les affaires administratives et politiques liées à l'émigration des nationaux à l'étranger ; tandis que la seconde demeure un simple organe consultatif appelé à donner des avis au ministre des finances et à la commission des finances du conseil législatif.

B. — *Le conseil législatif*

Le conseil législatif est composé d'un président et d'un vice-président choisis par le conseil politique central, dans son sein, après avoir pris l'avis du comité exécutif central du parti nationaliste et de 49 à 99 conseillers. Ces conseillers sont nommés et révoqués par décret du président du gouvernement national sur la proposition de leur président. La durée de leur fonction est fixée à deux ans. Cette courte durée du mandat législatif a été introduite dans la loi organique du 8 octobre 1928 dans le but d'éviter les abus qui pourraient résulter du maintien des conseillers qui manqueraient d'impartialité dans l'exercice de leurs fonctions au cours d'une législature plus longue ; ceci est particulièrement intéressant aujourd'hui (période de tutelle politique), car les conseillers ne sont pas encore issus des élections populaires. La loi orga-

nique du 26 décembre 1931 a prévu que désormais la moitié des conseillers législatifs devront être élus par le peuple ; mais, jusqu'à présent, aucun d'entre eux ne l'a été.

L'assemblée du dit conseil est présidé par son président, à son défaut par son vice-président.

Le conseil législatif comprend quatre commissions permanentes. Le président du conseil législatif a la faculté d'augmenter ou de diminuer le nombre de ces commissions après l'avis de l'assemblée de son conseil. Ces commissions comportent les dénominations suivantes :

- 1° Commission de législation.
- 2° Commission des affaires étrangères.
- 3° Commission des finances.
- 4° Commission des affaires économiques.

Chacune d'elles a son président désigné par le président du dit conseil parmi les conseillers législatifs. Ces derniers se répartissent dans les diverses commissions suivant leurs connaissances techniques.

A côté de ces commissions, il y a trois bureaux pour assurer les besognes administratives du conseil législatif : un secrétariat, un service de statistique et un service de traduction.

Les membres du conseil sont irresponsables de leurs opinions et de leurs votes dans l'exercice de leurs fonctions. Aucun conseiller législatif ne peut, sauf en cas de flagrant délit, être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle qu'avec l'autorisation du conseil législatif.

Le président du conseil législatif dirige toutes les affaires dans le domaine de son conseil, ainsi que celles des institutions qui lui sont subordonnées. Il décide la date des séances et fixe les ordres du jour. En vertu de son pouvoir, il peut émettre des avis, s'il le juge opportun, sur les projets de loi repoussés ou annulés par l'Assemblée du conseil législatif et soumettre ces projets à l'examen du conseil politique central dont il est membre de droit. D'autre part, comme il est membre du conseil politique central il assure la liaison constante de son conseil avec celui-ci. En vertu de l'article 13 de la loi organique du 17 novembre 1930, le président du conseil législatif doit contresigner toutes les lois à promulguer après la signature du président du gouvernement national.

Le conseil législatif étant l'organe législatif suprême de la nation, il est, en principe, investi de tous les pouvoirs d'un Parlement. Mais dans la pratique, il n'est, en fait qu'un organe de législation secondaire. Nous allons exposer rapidement comment ses pouvoirs sont restreints et au profit de quels organes il s'en trouve privé.

En ce qui concerne les questions budgétaires, l'article 22 de la loi organique du 4 octobre 1928 dispose que l'Assemblée du conseil exécutif discute le budget à soumettre au conseil législatif ; mais ce dernier ne peut procéder, dans ce cas, qu'à un examen technique. Il n'a pas le pouvoir de discuter, en détail, les questions budgétaires soumises par le conseil exécutif. Il doit accepter en bloc le budget qui lui est soumis en n'y apportant que de légères modifications de forme dans les limites de chaque chapitre ; il n'a le droit

de changer l'affectation des crédits qu'à l'intérieur des articles. En outre, l'article 31 de la même loi organique dispose que la décision prise par le conseil législatif concernant les lois doit être soumise au conseil d'Etat qui peut, s'il le juge opportun, la repousser, ou l'annuler, ou la modifier avant sa promulgation. Les projets de loi repoussés ou annulés par le conseil législatif doivent être soumis à l'examen du conseil politique central. Ces projets de loi revenus du conseil politique central, après l'examen de ce dernier, doivent être adoptés par le conseil législatif sans nouvelle opposition de la part des conseillers législatifs. Inversement, une loi est régulièrement votée par le conseil législatif et approuvée par le conseil d'Etat, le conseil politique central peut l'annuler ou la modifier sans même donner d'explication. Enfin, en ce qui concerne la politique extérieure, le conseil législatif étudie et prépare les questions de la guerre, de la paix et des traités. Dans ces cas, il n'est, en fait, qu'un organe consultatif sans pouvoir de décision : il est simplement appelé à donner des avis au conseil d'Etat et au conseil politique central. C'est à ces derniers qu'appartient le pouvoir de décision pour les affaires internationales importantes.

Le conseil législatif n'est pas, dans l' « Epoque d'instruction politique », responsable de ses actes devant le peuple, puisque ce dernier est étranger à son institution. Il doit seulement rendre compte de ses actes au conseil politique central qui, à son tour, est responsable devant le parti nationaliste.

La question de confiance telle qu'elle se pose en

régime parlementaire ne se pose jamais dans l'organisation actuelle du pouvoir législatif de la Chine.

La conséquence de ce régime (domination d'un seul parti dans le gouvernement et la supériorité de l'exécutif sur le législatif) est que le législatif perd l'essentiel des pouvoirs qui lui étaient conférés en vertu du principe de la séparation des cinq pouvoirs. Le conseil législatif est considéré par le parti nationaliste comme incompétent pour résoudre les affaires importantes du pays et il doit de ce fait suivre les directives du parti. Il en résulte que le conseil législatif ne représente plus rien et perd ce qui lui donnait le caractère d'un pouvoir constitutionnel. Le parti nationaliste soutient que, dans l'« Époque d'instruction politique » que traverse actuellement la Chine, le parti a la mission d'instruire le peuple en vue de l'exercice du pouvoir législatif. Mais cela risque de créer des institutions inutiles en gaspillant les deniers publics sans aucun rapport avec l'instruction populaire dans l'exercice du pouvoir législatif.

C. — *Le Conseil judiciaire.*

Le conseil judiciaire comme les conseils exécutif et législatif se compose d'un président et d'un vice-président nommés par le conseil politique central dans son sein après avoir pris l'avis du comité exécutif central du parti nationaliste. En cas d'absence de son président, son vice-président le remplace d'office.

Le conseil judiciaire comprend quatre grandes ins-

titutions : le ministère de l'administration judiciaire (Ministère de la Justice), la Cour Suprême, le tribunal administratif et la commission des sanctions disciplinaires des fonctionnaires. Outre ces quatre institutions, il y a deux bureaux qui se rattachent également au conseil judiciaire : un secrétariat et un service des conseillers. Le secrétariat s'occupe des affaires administratives du conseil, tandis que le service des conseillers qui comprend quatre à six conseillers nommés par le président du gouvernement national sur la présentation du président du conseil judiciaire, prépare en matières judiciaires les décrets et les projets de loi.

Ces institutions peuvent être augmentées, diminuées ou modifiées par le conseil lui-même, après acceptation du conseil législatif.

Le ministère de l'administration judiciaire se compose du ministre de la justice, de deux sous-secrétaires d'Etat et d'un certain nombre d'employés. Les deux premiers sont nommés par le président du gouvernement national sur la présentation du président du conseil judiciaire, tandis que ces derniers sont recrutés par le ministre intéressé.

En ce qui concerne le tribunal administratif, la loi organique du 20 octobre 1928 révisée par celle du 17 novembre 1928, dit qu'il est placé sous la dépendance du conseil judiciaire à la place de l'ancien tribunal administratif qui existait avant la chute du gouvernement de Pékin sous le nom de « Ping Tch'ang Yuan », il appartient au vice-président du conseil judiciaire de le présider. Or, jusqu'à présent, ledit tribunal administratif n'existe que de nom.

D'autre part, la commission des sanctions disciplinaires des fonctionnaires n'a pas non plus été créée comme le préoyaient les lois organiques du 20 octobre 1928 et du 26 décembre 1931. Toutefois, le gouvernement national a créé le 12 mai 1928, une commission provisoire indépendante du conseil judiciaire qui remplace provisoirement ladite commission des sanctions disciplinaires et statue sur les questions relatives aux sanctions disciplinaires des fonctionnaires.

La Cour Suprême est l'héritière de l'ancienne Cour Suprême de Pékin sous le nom de « Ta Li Yuan ». Les règles qui régissent la composition et les attributions de ladite Cour étant les mêmes que sous l'ancien régime, nous nous permettrons de négliger les détails de cette organisation purement judiciaire.

Le président du conseil judiciaire dirige toutes les affaires de son conseil et préside l'Assemblée générale du conseil. Il procède, après avoir entendu l'avis du président et des chambres de la Cour Suprême, à l'interprétation des lois et des décrets et aux modifications ou annulations des jugements rendus par les tribunaux inférieurs. Autrefois, l'interprétation des lois et des décrets appartenait exclusivement au président de la Cour Suprême selon la loi du 7 février 1910. C'est une innovation de la loi organique en matière judiciaire de conférer ce droit d'interprétation au président du conseil judiciaire.

En outre, c'est sous le contrôle du président du conseil judiciaire que le ministre de la justice exerce les fonctions administratives et judiciaires de son ministère.

Le Conseil judiciaire donne ses directives aux quatre institutions qui en dépendent. Il contrôle les jugements judiciaires et administratifs, l'application des sanctions disciplinaires des fonctionnaires et l'administration judiciaire du Ministère de la Justice.

En ce qui concerne les matières de sa compétence, il peut soumettre des propositions de loi au conseil législatif. Les décisions de grâce, de commutation de peine et de restitution des droits civiques sont ratifiées par décrets sur la proposition du conseil judiciaire.

Pour rendre exécutoire des décisions du ministère de la justice, un avis préalable du conseil judiciaire est indispensable. Au contraire, la Cour Suprême a le droit de prendre, conformément aux lois, des décisions suprêmes en ce qui concerne les questions de procédure civile ou pénale sans que le conseil judiciaire puisse intervenir. Cependant dans les actes administratifs, elle est contrôlée par le conseil.

D. — *Le Conseil d'examen.*

Avant d'aborder l'étude de l'organisation et des attributions du conseil d'examen, il importe essentiellement d'en mettre en lumière l'origine historique.

Dans l'antiquité ⁽⁴⁾, la Chine ne connaissait en matière de choix des fonctionnaires qu'un seul moyen : la

(4) Chu Tsai-tsen. — Manuel élémentaire de droit constitutionnel. — Shanghai 1929. — P.P. 224 à 228.

nomination sur présentation. La nomination des fonctionnaires par voie de concours ne date que du début de la dynastie des Tchéou (1134 avant Jésus-Christ à 247 avant Jésus-Christ), depuis la dynastie des Jwei (589 à 616) ce mode du choix des fonctionnaires est de plus en plus devenu une tradition politique et s'est étendu aux fonctionnaires d'administration régionale et locale. Les dynasties des Thang (618 à 907), des Sung (960 à 1127), et des Ming (1368 à 1644) en font usage avec certaines variations de méthode d'examen. Sous la dynastie des Tshing (1644 à 1911), ce système est définitivement adopté ; mais il disparaît après la révolution de 1911.

Les matières que comportent les examens sont réglementées par des décrets-lois, bien qu'elles aient certaines variations de forme d'une époque à l'autre. A quelque degré d'examen que ce soit, les examinateurs sont maîtres de leurs actes, ils exercent leurs fonctions en toute indépendance. Les résultats d'examen sont définitifs et inattaquables même par l'Empereur. Ceux qui ont subi avec succès les examens des divers degrés sont assurés d'être admis à la fonction publique.

Le plus important avantage de ce système d'examen est de procurer aux fonctionnaires une garantie contre les faveurs injustifiées et l'arbitraire de la couronne. C'est pour cette raison que Sun Yat-Sen eut la ferme conviction d'élever le système d'examen à la dignité d'un pouvoir constitutionnel et recommanda à ses partisans de le rétablir. Telle est l'origine historique du conseil d'examen.

Comme les autres conseils, le conseil d'examen se

compose d'un président et d'un vice-président nommés de la même façon que ceux des autres conseils. Lorsque le président ne peut exercer ses fonctions pour une cause quelconque, il est remplacé par le vice-président.

Sous ses ordres sont placés deux organes auxiliaires :

1° Un Secrétariat, comprenant un secrétaire général, six à dix sous-secrétaires et dix à douze employés. est chargé de l'administration des affaires dudit conseil ;

2° Une Commission préparatoire composée de quatre à six conseillers est chargée de préparer les projets de loi et des décrets concernant l'exercice du pouvoir d'examen.

Le conseil d'examen comprend : une commission d'examen composée d'un président, d'un vice-président, de cinq à sept conseillers et de conseillers techniciens, un ministère de classement composé d'un ministre et d'un sous-secrétaire d'Etat. Ces présidents, ministre et sous-secrétaire d'Etat sont tous nommés par le président du gouvernement national sur la présentation du président du conseil d'examen.

En outre il y a des jurys qui sont formés à la veille de l'examen. Pour les examens de recrutement des fonctionnaires au rang supérieur, le jury est présidé par un fonctionnaire de première classe, désigné par le président du gouvernement national. Lorsqu'il s'agit d'un examen pour des fonctions inférieures un fonctionnaire de deuxième classe est chargé par le

gouvernement de présider le jury. Les autres membres du jury sont des fonctionnaires de deuxième classe nommés également par le président du gouvernement national sur la proposition du président du conseil d'examen.

Le président du conseil d'examen a pour attributions de représenter le conseil d'examen et de surveiller les organes qui le composent. Il propose au président du gouvernement national la nomination et la révocation du président et du vice-président de la commission des examens ainsi que celles du ministre et du sous-secrétaire d'Etat du ministère de classement.

Le conseil d'examen a comme attributions les examens et le classement des fonctionnaires publics. En ce qui concerne les questions rentrant dans le ressort du pouvoir d'examen, il peut soumettre les projets de loi au conseil législatif.

Les attributions de la commission des examens sont :

- 1° L'organisation de service de divers examens ;
- 2° Les décisions relatives à la formation des jurys ;
- 3° Les vérifications des dossiers des candidats et les publications des résultats obtenus au concours ;
- 4° L'envoi des services de préparation aux examens dans les gouvernements provinciaux et locaux pour y exercer leurs fonctions ;
- 5° Les affaires concernant le service des examens et toutes autres décisions,

Les attributions du ministère de classement sont les suivantes :

- 1° L'immatriculation des fonctionnaires en service;
- 2° Le classement par catégories des candidats reçus aux examens ;
- 3° L'immatriculation des candidats reçus aux examens, d'après le résultat des épreuves ;
- 4° L'enregistrement des enquêtes et des décisions des fonctionnaires relatives à leur vie antérieure, à la nomination des candidats reçus aux examens, à leur rétrogradation, et à leur révocation ;
- 5° L'enregistrement des enquêtes et des décisions relatives aux capacités des fonctionnaires ainsi que, à celles concernant les traitements et les récompenses des fonctionnaires ;
- 6° Statistique de ce que font les fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions.

Les attributions des jurys sont : le choix des questions des examens, les délibérations sur les épreuves et les décisions sur l'admission des candidats. Les membres du jury sont indépendants — surtout lorsqu'ils exercent leurs fonctions. Une fois leur mission accomplie ils disparaissent.

Aux termes de la loi organique du 20 octobre 1928, nul ne peut être nommé aux fonctions publiques qu'à la suite d'un examen d'aptitude ou d'un concours. Cette règle s'applique aussi bien pour les fonctionnaires d'ordre administratif et judiciaire que pour les diplomates et les agents techniciens ou spécialistes sans qu'il y ait distinction de leur entrée en fonction

par voie de nomination ou d'élection. Il en est de même pour les simples citoyens, s'ils choisissent une profession dont l'exercice est subordonné par la loi à la possession de brevets d'Etat.

En vertu de la loi du 1^{er} août 1929, il y a trois sortes d'examens :

1° Un examen général ouvert tous les ans vers la fin de l'année scolaire dans les chefs-lieux des anciens départements ⁽⁵⁾ de toute province ou dans les localités désignées par le conseil d'examen, aux candidats diplômés des écoles d'enseignement secondaire. Les admis à cet examen peuvent s'inscrire aux écoles d'enseignement supérieur et y préparer leurs études supérieures ;

2° Un examen supérieur ouvert dans la capitale auquel ont droit de participer les diplômés des écoles d'enseignement supérieur, les admis à l'examen général justifiant de trois ans de service dans la fonction publique et ceux qui possèdent des certificats que la loi reconnaît équivalents. La date de l'examen est fixée par décret sur la proposition du conseil d'examen ;

3° Un examen spécial qui aurait lieu dans des circonstances particulières si le conseil d'examen le juge nécessaire. Mais aucune loi n'a précisé ni la date ni les candidats qui peuvent participer à cet examen.

Pour être admis à subir n'importe quel examen, on doit posséder un des diplômes ou certificats requis par

(5) Ancienne circonscription administrative.

la loi ; à défaut, il est nécessaire d'obtenir au préalable les certificats d'aptitude équivalents pour participer à l'examen.

Selon la loi ⁽⁶⁾ sont privés du droit de subir les divers examens malgré la justification de leurs diplômes ou certificats d'aptitude équivalents :

- 1° Les condamnés à la dégradation civique ;
- 2° Les condamnés à la rétrogradation de leur rang de la fonction publique ;
- 3° Ceux qui se trouvent débiteurs de l'Etat par suite d'une condamnation pour cause de détournement des deniers publics ;
- 4° Les interdits judiciaires ;
- 5° Les faillis ;
- 6° Les fumeurs d'opium ou de drogue de même nature ;
- 7° Ceux qui se voient déclarés, par l'autorité, coupables de « réaction contre la révolution ».

Les examens supérieurs contiennent deux épreuves écrites et une épreuve orale. Elles sont éliminatoires. La première épreuve écrite porte sur la littérature nationale, les principes politiques du parti nationaliste et les matières élémentaires de droit enseignées généralement dans les Facultés de Droit. Elle est identique pour tous les candidats à la fonction publique de divers ordres sans qu'il y ait à distinguer s'ils aspirent à la fonction administrative, judiciaire ou diplomatique. Tandis que pour la seconde épreuve écrite, il y a dis-

(6) Art. 6 de la loi du 1^{er} Août 1929.

tion : chaque section a un programme particulier, l'épreuve de chaque candidat ne porte que sur les matières de la section à laquelle il appartient. Les matières de l'examen oral sont les mêmes que celles de la seconde épreuve écrite ; mais l'oral peut être remplacé par une délibération sur les ouvrages du candidat (7).

La surveillance de tous les examens appartient au conseil de contrôle. Dès l'ouverture des sessions d'examen, il envoie des commissions composées de ses membres auprès des examinateurs pour exercer leurs fonctions.

Après avoir réussi à passer leurs examens, les admis sont inscrits sur un registre du ministère de classement en attendant leur nomination aux emplois publics qui correspondent à leurs aptitudes.

Pour assurer des garanties aux admis contre l'arbitraire gouvernemental, le conseil d'examen a le droit sauf dispositions légales particulières, s'il découvre que le fonctionnaire nommé ne présente pas les conditions requises par la loi, de demander au gouvernement sa révocation ou sa rétrogradation à un emploi inférieur. Mais il n'en est pas toujours ainsi, puisque du fait du régime actuel le gouvernement du parti, il y a bien des nationalistes qui, quoique incompetents pour exercer une fonction publique, occupent cependant des emplois publics.

D'une manière générale, le fonctionnement de ce

(7) Art. 8 de la loi du 1^{er} Août 1929.

pouvoir, grâce à l'expérience de plusieurs siècles, est assez satisfaisant si on le compare avec les trois premiers pouvoirs dont nous venons de parler.

E. — *Le Conseil de contrôle.*

Le conseil de contrôle dérive de l'ancienne institution de la censure. Il est nécessaire d'en connaître l'origine historique avant d'aborder l'étude de son organisation et de ses attributions.

L'histoire chinoise nous montre que la censure ⁽⁸⁾ est apparue vers la fin de la dynastie des Tchéou. Avant la fin de la dynastie des Sung, les censeurs jouent deux rôles : ils donnent des avis à l'Empereur sur les projets de décret-loi et de règlement et ils exercent le contrôle sur les agents régionaux de l'Empire. Depuis la dynastie des Ming, le second rôle l'emporte sur le premier et devient la fonction principale des censeurs. A la différence de leurs prédécesseurs, les censeurs de la dynastie des Tching ne conservent que leurs attributions de contrôle et leur compétence de contrôle s'étend jusqu'à la poursuite des fautes ou délits de fonctionnaires commis dans l'exercice de leurs fonctions.

L'avantage important que présente un tel régime de censure, était de réprimer chez les fonctionnaires l'abus d'autorité ou la violation de la loi ; mais la révolution de 1911 l'a fait disparaître.

(8) Sié Yin-Tchéou. — Essai sur les cinq pouvoirs constitutionnels. — P. 62.

Après son avènement au pouvoir, le gouvernement nationaliste rétablit la censure en créant le conseil de contrôle.

Le conseil de contrôle se compose d'un président, d'un vice-président, d'un secrétariat, d'une commission préparatoire, d'un ministère de vérification des comptes et d'un groupe de conseillers contrôleurs.

Parmi les organes qui composent le conseil de contrôle les quatre premiers doivent être mis à part, puisque les règles qui régissent leur nomination et leurs attributions sont les mêmes que celles des organes de même nature dans le conseil d'examen ; nous renvoyons nos lecteurs au précédent paragraphe où nous les avons mis en lumière. Seulement il convient de remarquer que les projets de loi ou de décret, que la commission préparatoire est chargée d'élaborer, portent sur le fonctionnement du pouvoir de contrôle.

Il ne nous reste à examiner que les deux derniers : le ministère de vérification des comptes et les conseillers contrôleurs.

Le ministère de vérification des comptes est l'héritier de l'ancienne Cour des comptes qui, sous l'ancien régime, releva d'abord du président du conseil et ensuite du président de la République. C'est à la suite de la séparation des cinq pouvoirs que l'ancienne Cour des comptes fut remplacée par le ministère de vérification des comptes qui, par son caractère, apparaît comme un des éléments constitutifs du conseil de contrôle.

Dans le ministère de vérification des comptes, il y a un ministre, un sous-secrétaire d'Etat, douze con-

seillers comptables, seize conseillers auxiliaires, dix inspecteurs et un certain nombre d'employés. Sauf ces derniers, ils sont recrutés par le ministre intéressé, tous sont nommés sur la présentation du président du conseil de contrôle par le président du gouvernement national.

Le ministère de vérification des comptes a pour attributions d'examiner les comptes du gouvernement central et de ses organes subordonnés, et les comptes des gouvernements provinciaux ainsi que les comptes des grandes villes ayant une organisation administrative particulière (plus tous les comptes de caractère spécial). Par ailleurs, il est tenu d'exercer en tout temps une surveillance constante sur toutes les autorités pour examiner s'il y a gaspillage ou détournement des deniers publics et violation des lois financières.

Quant aux conseillers contrôleurs, le nombre prévu par la loi organique du 20 octobre 1928 est de 19 à 29. La loi organique du 26 décembre 1931 l'a élevé jusqu'à 30 au moins et 50 au plus ⁽⁹⁾. Elle prévoyait que la moitié des conseillers contrôleurs doit être nommée par le président du gouvernement national et l'autre moitié d'entre eux doit être élue par le peuple. Mais jusqu'à présent, comme pour les conseillers législatifs, aucune élection des membres dudit conseil n'a eu lieu.

Les conseillers contrôleurs ont le pouvoir d'agir contre les fonctionnaires lorsque les actes de ces der-

(9) Art. 46.

niers sont entachés de violation de la loi ou d'abus d'autorité. I. en est de même à l'égard de leurs collègues s'ils sont suspectés des mêmes actes illégaux. Ce pouvoir ils l'exercent, soit collectivement, soit individuellement sans encourir de responsabilité même s'ils ont tort. De même le ministère public exerce ses fonctions en poursuivant ceux qui sont suspectés d'avoir commis un délit ou un crime pénal sans être responsable même si leur innocence a été constatée par l'instruction ou le jugement. Par contre, ils s'exposent à une demande d'explication de la part du conseil législatif s'ils ne s'acquittent pas de leurs missions. Ils peuvent, en tout temps, s'adresser à n'importe quelle autorité soit supérieure soit inférieure pour en étudier les archives ou les dossiers, s'ils estiment que les actes émanant de cette autorité sont obscurs ou suspectés. Dans ce cas, les chefs de service sont obligés de répondre avec précision aux questions qui leur sont posées.

Par ailleurs, le président du conseil de contrôle peut proposer au gouvernement d'envoyer une délégation spéciale composée de conseillers contrôleurs dans les centres locaux de contrôle, afin qu'ils puissent remplir leurs fonctions en connaissance de cause. Les centres locaux de contrôle sont établis par le conseil de contrôle.

Lorsqu'une accusation contre un fonctionnaire est portée devant le conseil de contrôle le président doit désigner une commission composée de trois conseillers contrôleurs autres que le ou les accusateurs pour faire une enquête. Si elle décide qu'il y a lieu à sanction disciplinaire ou si l'accusation se renouvelle pour

le même fait contre le même accusé par le ou les mêmes accusateurs, le conseil de contrôle doit procéder immédiatement à la mise en accusation du fonctionnaire accusé devant la commission des sanctions disciplinaires des fonctionnaires qui, appelée à statuer tant en fait qu'en droit, a le pouvoir de le punir ou non, sans être liée par la façon de voir du conseil de contrôle. Seulement, elle est obligée de se dessaisir au profit du tribunal compétent pour tout ce qui concerne les contentieux judiciaires ou administratifs.

Dans le cas où l'accusation contre un fonctionnaire est renouvelée pour le même fait par le ou les mêmes accusateurs, s'il a été rendu un arrêt de non-lieu par la commission d'enquête de trois contrôleurs ou s'il y a eu l'acquiescement de l'accusé par la commission des sanctions disciplinaires des fonctionnaires, le ou les contrôleurs accusateurs doivent recevoir la protection garantie par la loi aux conseillers contrôleurs.

Pour prendre les mesures d'urgence, le conseil de contrôle peut demander à l'autorité supérieure dont relève le fonctionnaire accusé de suspendre le coupable, de réformer ou annuler les actes attaqués avant même que les peines disciplinaires aient été prononcées, lorsque la circonstance est si grave qu'il a mis en jeu les personnes et les biens des particuliers.

Devant le conseil de contrôle, les simples particuliers peuvent aussi dénoncer les fonctionnaires coupables au même titre que les parties intéressées. Le conseil de contrôle apprécie le fait, et, si l'action est recevable, il va procéder à l'accusation conformément à la procédure indiquée ci-dessus.

En somme, l'expérience de sept ans montre que le fonctionnement de ce pouvoir marche avec assez de régularité. Seulement, pour le contrôle sur leurs autorités supérieures, les censeillers contrôleurs ont souvent montré certaines timidités ce qui est inévitable actuellement du fait qu'ils sont nommés par le gouvernement (non pas élus par le peuple).

IV. AUTRES INSTITUTIONS DÉPENDANT DIRECTEMENT DU GOUVERNEMENT.

En dehors de cinq conseils correspondant aux cinq pouvoirs constitutionnels se rattachant directement au gouvernement d'autres institutions :

A. — *La Commission de reconstruction nationale.*

Dépendant autrefois du conseil exécutif la commission de reconstruction nationale relève, depuis la loi du 15 juin 1931, directement du gouvernement. Elle se compose de ministres du conseil exécutif, des chefs de la direction de reconstruction des provinces et d'un certain nombre de techniciens et spécialistes. Ses président et vice-président sont désignés parmi les membres de la commission par le président du gouvernement national.

Elle a pour attribution l'étude des projets pour la reconstruction nationale d'après « Kian Kou Fang Lio » (plan de reconstruction nationale), de Sun Yat-Sen, la direction des exploitations d'Etat, le contrôle et le perfectionnement des entreprises concédées par

l'Etat, par les provinces et par les districts ⁽¹⁰⁾ et des régions provinciales.

En outre, elle est appelée à donner son avis aux ministres de chemin de fer et des communications aux directeurs de reconstruction des provinces quand ces derniers la consultent.

B. — *La Commission des affaires des Mongolies
et du Thibet.*

Elle se compose de 7 à 9 membres nommés par le président du gouvernement national dont trois s'occupent en permanence des affaires administratives de la commission et président tour à tour les séances. Des techniciens, des spécialistes et ceux qui connaissent la langue mongolienne ou thibétaine peuvent être nommés par la commission quand cela lui paraît nécessaire.

Sont placés sous ces ordres trois rouages auxiliaires :

1° Un secrétariat composé d'un secrétaire général et de deux secrétaires adjoints. Il a les attributions suivantes : la préparation des actes, l'envoi et la réception de la correspondance, la garde des archives et des dossiers, l'administration intérieure de la commission, etc... .

2° Un bureau des affaires des Mongolies, comprenant un directeur et un certain nombre d'employés.

(10) Circonscription administrative.

Il est chargé de faire des rapports et d'étudier les projets concernant les affaires des Mongolies ;

3° Un bureau des affaires du Thibet ayant une composition et des attributions identiques à celles du bureau des affaires des Mongolies, mais les rapports et les projets qu'il est chargé d'élaborer et d'étudier portent sur les affaires du Thibet.

Sont de la compétence de cette commission : les projets et les décisions de l'administration des Mongolies et du Thibet ; l'étude des projets d'assimilation des indigènes ; l'étude des litiges concernant la délimitation des frontières de la Mongolie et du Thibet et des pays voisins et enfin toutes affaires, soit intérieures soit extérieures se rapportant aux Mongolies et au Thibet.

C. — *Le service de statistique et quelques autres institutions secondaires.*

Le service de statistique a à sa tête un directeur et se compose de trois bureaux de statistiques : annuelles, générales et spéciales.

Sont aussi rattachés directement au gouvernement national : l'Académie centrale de la Chine ; la Commission de la reconstruction de la capitale ; la haute Commission militaire de Chine ; les diverses commissions de canalisation ; le bureau de secours et assistance ; la Commission des règlements d'emprunt national et étranger ; enfin la Commission des tarifs douaniers.

CONCLUSION D'ENSEMBLE DE CE CHAPITRE.

Caractères juridiques du Gouvernement actuel.

Si nous jetons un coup d'œil sur l'ensemble de l'organisation politique actuelle, nous pouvons conclure ainsi : le gouvernement actuel n'est pas un gouvernement de régime représentatif. C'est un gouvernement de parti, tous les pouvoirs publics sont concentrés entre les mains du parti nationaliste. Aucun membre des cinq pouvoirs du gouvernement n'est issu de l'élection populaire tous sont désignés par le parti. Pratiquement, le principe de la séparation des pouvoirs n'y est pas appliqué ; il y a plutôt confusion des cinq pouvoirs, les cinq conseils du gouvernement n'étant en somme que des délégués ou des subordonnés du conseil politique central et du comité exécutif du parti nationaliste.

CHAPITRE III

L'ORGANISATION DES POUVOIRS PUBLICS

A « L'EPOQUE CONSTITUTIONNELLE »

En vertu du programme politique de Sun Yat-Sen le jour où plus de la moitié des provinces du pays seront devenues autonomes, c'est-à-dire où les citoyens de ces provinces auront atteint un degré de culture intellectuelle suffisant pour se gouverner eux-mêmes, on convoquera le congrès national élu par le peuple. Ce congrès votera et promulguera la constitution définitive dont l'esquisse doit être préparée par le conseil législatif qui à tout moment la porte à la connaissance du peuple de façon à la rendre plus facilement applicable. Le conseil législatif fut donc chargé d'élaborer une constitution qui fut publiée le 16 octobre 1934.

Cette constitution diffère de la précédente. Au lieu de conférer à un seul parti politique la souveraineté nationale, celle-ci est désormais exercée par le peuple lui-même au moyen de quatre droits politiques que nous avons mis en lumière dans le premier chapitre (conformément au principe des cinq pouvoirs constitutionnels).

L'étude de cette constitution n'est pas pour nous une étude d'ordre purement spéculatif et doctrinal ;

c'est une étude de portée pratique. Car cette constitution, quoique ses principes fondamentaux soient, paraît-il, immuables d'après la tendance politique actuelle, n'entrera en application qu'après la décision du congrès national, pouvoir constituant en vertu de cette constitution elle-même.

Du fait qu'elle n'est pas encore en vigueur, le détail de la composition et du fonctionnement des pouvoirs publics n'est pas connu, tout au plus pouvons-nous ici en indiquer les traits essentiels.

I. — Le président de la République.

Les président et vice-président de la République sont élus pour quatre ans par le congrès national et ils peuvent être réélus une fois. Pour être éligible il suffit être citoyen chinois, d'avoir quarante ans accomplis et de jouir de ses droits politiques. Malgré la justification des conditions indiquées ci-dessus, sont inéligibles :

1° Les étrangers naturalisés ;

2° Les militaires faisant partie des armées actives terrestres, navales ou aériennes quel que soit leur grade ou leur rang.

Lorsque le président ne peut exercer ses fonctions pour une cause quelconque, il est remplacé par le vice-président ; si les deux présidents sont absents à la fois, la fonction présidentielle est exercée provisoirement par le président du conseil exécutif. De même si le mandat présidentiel étant expiré, de nou-

velles élections n'ont pu avoir lieu ou si les nouveaux présidents n'ont pu entrer en fonction, le président du conseil exécutif exerce par intérim la fonction du président, mais la durée de cet intérim ne peut dépasser six mois.

Le président de la République n'est, en matière politique, responsable ni devant le conseil législatif, ni devant le conseil de contrôle, mais devant le congrès national représentant du peuple. Il peut être révoqué avant l'expiration de son mandat par ledit congrès sur l'accusation du conseil de contrôle, accusation dont nous verrons plus loin la procédure quand nous traiterons du conseil de contrôle. Pénalement, sauf les crimes politiques de haute trahison ou de concussion qui sont susceptibles d'entraîner la guerre civile ou la menace extérieure en mettant le pays en danger, il est absolument irresponsable avant sa révocation, sa démission ou l'expiration normale de son mandat. Il en est de même pour le vice-président de la République.

Le président de la République représente la République tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. Il commande en chef, en temps de guerre l'ensemble des forces militaires terrestres, navales et aériennes, conclut les traités, déclare la guerre, décide la paix sur l'avis et avec l'assentiment du conseil législatif. Il a le droit de grâce, celui de commutation de peine et celui de réhabilitation après l'avis du conseil judiciaire. En outre, il nomme les présidents des conseils exécutifs, judiciaire et d'examen, les conseillers politiques et les présidents des diverses commissions du conseil exécutif.

La promulgation des lois et des décrets du gouvernement est réalisée par la signature du président de la République et les contre-seings des présidents des cinq conseils et des ministres (chacun d'entre eux ne contresigne les décrets ou lois que pour les affaires de sa compétence).

II. — Les conseils.

A. — *Le Conseil exécutif.*

Le conseil exécutif se compose d'un président et de vingt conseillers politiques nommés et révoqués par le président de la République sans qu'il ait besoin de l'assentiment du conseil législatif ni de celui du congrès national. Les ministres et les présidents de diverses commissions du conseil exécutif sont également nommés et révoqués par le président de la République parmi les conseillers politiques.

Le conseil des ministres est composé du président de la République et du président, des ministres, des conseillers politiques du conseil exécutif.

Les débats sont dirigés par le président de la République, en cas d'empêchement de ce dernier, le vice-président de la République le remplace d'office.

Les attributions du conseil exécutif sont :

1° La proposition des lois, la préparation et l'exécution du budget ;

2° La proposition de la déclaration de la guerre, la décision de la paix, la conclusion des traités et les solutions des affaires internationales au conseil législatif ;

3° La proposition d'amnistie et l'état de siège au conseil législatif ;

4° Les décisions à prendre sur la proposition du président de la République, des ministres, des présidents de diverses commissions et des conseillers politiques.

Lorsqu'une question ne peut être décidée par un ministère ou une commission ou par entente entre plusieurs ministères ou commissions, elle est tranchée par le conseil exécutif.

L'assemblée du conseil exécutif est composé de son président, des ministres, des conseillers politiques et des présidents des diverses commissions du conseil exécutif, et les débats sont dirigés par le président du conseil exécutif.

Le président, les ministres, les présidents des commissions et les conseillers politiques du conseil exécutif sont irresponsable devant le conseil législatif, ils ne répondent de leurs actes que devant le président de la République qui peut les révoquer. Cependant le président du conseil exécutif peut être révoqué par le congrès national sur l'accusation du conseil de contrôle.

B. — *Le Conseil législatif.*

Le président et les conseillers du conseil législatif sont élus pour quatre ans par le congrès national et

rééligibles indéfiniment. La procédure des élections est la suivante :

1° Les provinces, la Mongolie, le Thibet et les groupes des nationaux émigrés à l'étranger désignent d'abord individuellement les candidats par leurs représentants au congrès national, ce dernier se réunit et élit les conseillers sur les listes de candidats présentées par les provinces, la Mongolie, le Thibet et les groupes des nationaux émigrés à l'étranger. Les candidats ne sont pas nécessairement des membres du congrès national.

a) Les provinces sont représentées proportionnellement à leur population.

Au-dessous de 5 millions.....	3
Entre 5 et 10 millions.....	4
— 10 » 15 —	5
— 15 » 20 —	6
— 20 » 25 —	7
— 25 » 30 —	8
— 30 » 35 —	9
— 35 millions	10

b) La Mongolie, le Thibet et les groupes nationaux émigrés à l'étranger ont chacun six représentants.

2° Le président du conseil législatif établit une liste de candidats choisis parmi ceux qui ont des connaissances spéciales ou ceux qui ont une longue expérience et sont particulièrement au courant des affaires politique et administratives. Cette liste est présentée au congrès nationale qui va élire les autres membres parmi les candidats inscrits sur la liste ; mais le nom-

bre des membres ainsi élus ne peut dépasser le quart du nombre total des conseillers.

Les fonctions de conseillers sont incompatibles avec les autres fonctions, soit d'ordre administratif, soit d'ordre politique.

Pendant la clôture de la session du congrès national, si la présidence du conseil législatif devient vacante, le conseil désigne son président par intérim jusqu'à ce que ce dernier soit élu à la prochaine réunion du congrès national.

Le président et les membres du conseil législatif sont responsables devant le congrès national et peuvent être révoqués par celui-ci avant l'expiration de leur mandat.

Les conseillers jouissent du privilège de l'immunité parlementaire. Ils ne peuvent, sauf flagrant délit, pendant la durée de la session, être poursuivis ou arrêtés en matière criminelle ou correctionnelle sans autorisation préalable du conseil législatif.

Le conseil législatif décide de toutes les affaires se rapportant à la législation, au budget, aux amnisties générales, aux déclarations de guerre, aux conclusions des traités et aux solutions des affaires internationales importantes. Il a l'initiative des lois concurremment avec les quatre autres conseils (en ce qui concerne les matières de leur ressort) et il possède le droit d'amender et de modifier tous les projets de loi dont il est saisi soit par chacun des quatre autres conseils, soit par ses propres membres (ce pouvoir ne lui appartient pas pendant l'« Époque d'instruction politique »).

Au point de vue législatif, seul le congrès natio-

nal peut, s'il le juge nécessaire, faire ou abroger certaines lois, mais, ceci mis à part, le conseil législatif décide souverainement. Au point de vue budgétaire le conseil législatif a le pouvoir de discuter en détail le projet du budget soumis par le conseil exécutif, il peut le modifier sans limite, il a le droit de changer l'affectation des crédits préparée par le conseil exécutif. Au point de vue des affaires internationales importantes, la résolution du conseil législatif est souveraine et définitive, le conseil exécutif est obligé de l'exécuter sans pouvoir la modifier. En somme, le conseil législatif jouit de tous les pouvoirs qui lui sont conférés en vertu du principe des cinq pouvoirs constitutionnels. Alors que sous l'époque de tutelle politique, ces pouvoirs, nous l'avons vu dans le précédent chapitre, lui sont refusés au profit du conseil politique central et du conseil exécutif.

C. — *Le Conseil judiciaire.*

Le président du conseil judiciaire est nommé pour quatre ans par le président de la République avec l'assentiment du conseil législatif. Il est responsable devant le congrès national qui peut le révoquer avant l'expiration de son mandat.

Comme pendant l' « Epoque de l'instruction politique » le conseil judiciaire comprend quatre grandes institutions dont la composition et les attributions sont les mêmes. Nous en avons parlé dans le précédent chapitre, nous nous permettons d'y renvoyer

nos lecteurs ; il convient seulement de signaler les traits nouveaux de cet organisme.

En vertu des articles 77 et 79, le tribunal administratif sera, en fait, créé pour statuer en matière de contentieux administratif. D'autre part, la commission des sanctions disciplinaires des fonctionnaires sera aussi établie **en remplacement de la commission provisoire** créée par la loi du 12 mai 1928. Elle statuera sur les sanctions disciplinaires des fonctionnaires. En outre, le pouvoir d'interpréter les lois, les décrets ainsi que les lois constitutionnelles appartient au conseil judiciaire tout entier ; son président n'aura plus cette prérogative dont il jouit seul actuellement.

D. — *Le Conseil d'examen.*

Comme le conseil judiciaire, le conseil d'examen se compose d'un président nommé pour quatre ans par le président de la République avec l'assentiment du conseil législatif. Il est responsable devant le congrès national qui peut le révoquer avant l'expiration de son mandat.

Ses attributions sont les mêmes qu'au cours de l'« Époque d'instruction politique ».

Quant aux organes et aux institutions sous la dépendance du conseil d'examen, ils paraissent organisés de même manière qu'au cours de la période précédente, qu'on les envisage dans la composition de leurs personnels et dans leurs attributions ou dans leur fonctionnement. La seule différence est qu'il

n'existera plus dans le ministère de classement qu'un ministre titulaire nommé par le président de la République sur la présentation du président dudit conseil.

Les règles régissent l'admission à subir les examens et la nomination des fonctionnaires publics sont les mêmes que sous le régime de tutelle politique. Nous renvoyons nos lecteurs au précédent chapitre.

E. — *Le Conseil de contrôle.*

Comme le conseil législatif, le conseil de contrôle a à sa tête un président élu pour quatre ans par le congrès national et rééligible indéfiniment. Il est révocable avant l'expiration de son mandat par le congrès national devant lequel il demeure responsable. Si la présidence du conseil de contrôle devient vacante dans l'intervalle des sessions du congrès national, le conseil désigne lui-même parmi ses membres un président par intérim dont les pouvoirs expirent à la prochaine réunion du congrès national.

Comme dans la procédure des élections législatives, chaque province, la Mongolie, le Thibet et les groupes des nationaux émigrés à l'étranger désignent chacun deux candidats pour les présenter au congrès national. Ensuite ce dernier procède à l'élection des membres du conseil sur des listes de candidats présentées par ses membres. Les candidats ne sont pas nécessairement des membres du congrès national. Les conseillers de contrôle sont comme leur président élus pour quatre ans et rééligibles indéfiniment, mais leurs fonctions ne sont pas compatibles avec d'autres

fonctions qu'elles soient d'administrations gouvernementales, provinciales ou locales.

Ils ne répondent de leurs actes qu'au congrès national, celui-ci peut, en vertu de son pouvoir, les destituer avant l'expiration de leur mandat.

Le président et les membres du conseil de contrôle sont irresponsables de leurs discours et de leurs votes dans le conseil, ils jouissent du même privilège de l'immunité parlementaire que celui des conseillers législatifs.

Les compositions, les attributions et le fonctionnement des divers organes qui composent le conseil de contrôle sont les mêmes que sous le régime actuel. Toutefois, il y a certaines différences à signaler :

Dans le ministère de vérification des comptes, il n'existera qu'un ministre titulaire nommé par le président de la République sur la présentation du conseil de contrôle, parmi les conseils contrôleurs.

Quant au nombre des conseillers contrôleurs, aucun texte ne l'a prévu.

La procédure de l'accusation et du jugement contre les fonctionnaires (sauf pour les président et vice-président de la République et les présidents des cinq conseils) est la même que celle de la loi du 20 octobre 1928. Sur ce point, la seule modification apportée à cette loi, c'est qu'après l'accusation contre les fonctionnaires portée à la connaissance du conseil de contrôle, le président doit désigner une commission de cinq conseillers contrôleurs, au lieu de trois, autres que le ou les accusateurs pour instruire l'affaire avant

de livrer les accusés à la commission des sanctions disciplinaires des fonctionnaires qui jugera.

Pour que l'accusation contre les présidents et vice-président de la République et les présidents des cinq conseils soit établie, il faut qu'au moins dix conseillers contrôleurs soutiennent l'accusation devant le conseil de contrôle et qu'après l'enquête de l'affaire la majorité du conseil décide s'il y a lieu à sanction. Si l'accusation est ainsi établie, le conseil doit procéder à la mise en accusation devant le congrès national qui, appelé à prendre la décision, est libre de révoquer ou non, sans être lié par la manière de voir du conseil de contrôle. Si l'affaire se produit dans l'intervalle de ses sessions le congrès doit être convoqué extraordinairement pour statuer.

Selon l'article 99 si le fonctionnaire accusé doit être révoqué avant même que la peine disciplinaire ait été prononcée, l'autorité supérieure dont il relève est obligé de le révoquer sans qu'elle puisse chercher un prétexte pour l'éviter ou le suspendre. Quant aux décisions prises par le congrès national à l'égard de l'accusation contre les président de la République et les présidents des cinq conseils, c'est le congrès lui-même qui doit faire exécuter sa décision et les livrer ensuite, s'il y a des sanctions pénales, à l'autorité judiciaire.

III. — Le congrès national.

Dans sa conférence de constitution, Sun Yat-sen a précisé qu'une fois arrivée l'ère de l'« Epoque constitutionnelle » les quatre droits politiques dont nous

avons parlé plus haut doivent être exercés par le peuple indirectement à l'égard des pouvoirs du gouvernement central par l'intermédiaire du congrès national représentant de la nation élu par le peuple.

Y a-t-il, dans le fait de conférer au congrès national l'exercice des quatre droits politiques, régime du gouvernement semi-représentatif et semi-secret ? Il est assez vague de le dire puisque ledit congrès ne joue le rôle d'un parlement et n'est investi que de l'exercice des quatre droits politiques. D'autre part, le peuple ne participe pas par lui-même à l'exercice de ces droits politiques. D'après Sun Yat-sen, ce système est caractérisé par la distinction de la souveraineté nationale appartenant au peuple et exercée par lui au moyen de quatre droits politiques, et des cinq pouvoirs constitutionnels appartenant au gouvernement et distribués aux cinq conseils. Nous allons examiner l'organisation et les attributions du congrès ; nous pourrons l'apprécier par la suite.

Les membres du congrès national sont élus pour quatre ans au suffrage universel direct dans leur circonscription électorale et ils sont responsables devant les électeurs de leur circonscription qui peuvent les révoquer avant l'expiration de leur mandat.

L'unité de la circonscription est le district et les villes ayant au moins 300.000 habitants. Chaque circonscription élit un membre au congrès. Si le chiffre de la population dépasse ce nombre, le nombre des représentants au congrès est augmenté d'une unité par 500.000 habitants ou fraction de 500.000 habitants en plus. Pour la Mongolie, le Thibet et les grou-

pes des nationaux émigrés à l'étranger, le nombre des membres au congrès sera l'objet d'une loi ordinaire. En cas de vacance des sièges par suite d'une cause quelconque, la circonscription intéressée procède à l'élection partielle de ses nouveaux représentants au congrès.

Sont électeurs tous les citoyens des deux sexes, âgés de vingt ans accomplis, jouissant de leurs droits politiques et étant inscrits sur la liste électorale du district de la ville. Pour être éligible, il faut être électeur du district ou de la ville et avoir vingt-cinq ans accomplis.

Les sessions du congrès national ont lieu tous les deux ans, la durée est de deux mois et peut, dans le cas de nécessité, être prolongée d'un mois. En outre, il y a des sessions extraordinaires dans les cas suivants :

- 1° Convocation par le président de la République ;
- 2° Convocation sur la demande d'un quart de ses membres ;
- 3° Accusation portée devant le congrès national par le conseil de contrôle contre les présidents de la République et les présidents des cinq conseils ;
- 4° Révision de la constitution.

Après sa convocation, le congrès national élit ses présidents et vice-présidents et les autres bureaux. Son règlement intérieur est l'objet d'une loi ordinaire.

Sont de la compétence du Congrès :

- 1° Les élections des présidents et vice-président de la République, des présidents et des conseillers des conseils de contrôle et législatif ;

2° La révocation des président et vice-président de la République, des présidents des conseils législatif, judiciaire, d'examen et de contrôle et des conseillers contrôleurs et législatifs ;

3° Pouvoirs législatifs : sur ce point, il n'y a rien de précis. Du fait que cette constitution n'est pas encore rentrée en application, le partage des attributions législatives entre le congrès national et le conseil législatif, ainsi que le détail de l'application de quatre droits politiques n'est pas prévu par elle. Nous ne pouvons ici que résumer les textes de cette constitution. Parmi ces pouvoirs, les uns sont relatifs à la confection des lois — le congrès peut faire les lois ⁽¹⁾ — les autres sont relatifs à l'annulation ou à la modification de la loi — il peut abroger ou modifier une loi votée par le conseil législatif ⁽²⁾. Il en est de même pour les lois et les décrets qui sont incompatibles avec la constitution. Par qui, peut être soulevée la question de l'inconstitutionnalité des lois ou des décrets ? Est-ce par le conseil judiciaire ? (qui est investi du pouvoir d'interprétation des textes de la constitution, en vertu de l'article 176). Quelle est la procédure de l'annulation de ces lois et décrets inconstitutionnels ? Or, aucun texte ne les prévoit pour le moment. Nous ne pouvons que nous en référer au sens de l'article 175 ⁽³⁾.

4° Pouvoir constituant : l'établissement et la révi-

(1) L'art. 32, alinéa 3.

(2) L'art. 32, alinéa 4.

(3) L'art. 175 est ainsi conçu : « les lois ou les décrets qui ne sont pas compatibles avec la constitution sont réputés comme nuls et nonavenus. »

sion de la constitution sont exclusivement de sa compétence. Pour que la révision de la constitution ait lieu, il faut qu'au moins un quart de membres du congrès soient favorables à la demande de révision et que trois quarts de membres participent à la révision. La décision est prise à la majorité des deux tiers des membres présents. La demande de révision doit être publiée un an avant la convocation du congrès destinée à la révision.

5° Les autres pouvoirs que la constitution lui confère (4).

Les prérogatives individuelles de ses membres sont identiques à celles des conseillers contrôleurs et législatifs, ils sont irresponsables de leurs opinions et des votes émis dans l'exercice de leurs fonctions et ne peuvent être, sauf le cas de flagrant délit, poursuivis ou arrêtés en matière criminelle ou correctionnelle, sans autorisation préalable du congrès.

CONCLUSION D'ENSEMBLE DE CE CHAPITRE

CARACTÈRES JURIDIQUES DU GOUVERNEMENT D'APRÈS CETTE CONSTITUTION

Après avoir étudié les traits essentiels du projet de constitution de 1934, nous pouvons conclure que le

(4) L'art. 32, alinéa 6, est ainsi conçu : « la constitution lui confère les autres pouvoirs », texte imprécis laissant une lacune pour future application. Au moment d'élaborer en 1934 ce projet de constitution, il a été l'objet de vives discussions entre les conseillers législatifs. Finalement, ces derniers s'étaient mis en accord de laisser ce texte en attendant la ratification du congrès national, pouvoir constituant.

gouvernement chinois dans l' « Epoque Constitutionnelle » n'est pas un gouvernement parlementaire ni un gouvernement semi-représentatif et semi-direct. Il y a certaines similitudes entre lui et le gouvernement fédéral aux Etats-Unis. Il repose sur le principe de la séparation des cinq pouvoirs et la distinction absolue de quatre droits politiques appartenant au peuple (qui exerce la souveraineté nationale) et de cinq pouvoirs appartenant au gouvernement. Cela résulte notamment des règles suivantes :

1° Les ministres ne sont pas responsables, au point de vue politique, devant le conseil législatif, ni devant le congrès national, mais devant le président de la République.

2° Ils ne peuvent pas faire partie du conseil législatif, ni du congrès national.

3° La souveraineté nationale n'est pas exercée directement par le peuple qui délègue cet exercice à une grande Assemblée populaire : le congrès national.

4° Il y a séparation absolue entre les cinq pouvoirs.

Théoriquement, il y a distinction absolue entre les droits (quatre droits politiques) du peuple et les pouvoirs (cinq pouvoirs) du gouvernement. Mais en pratique, le congrès national est investi d'un pouvoir suprême sur la législation ; il exerce un contrôle très étroit sur l'exécutif et arrête toute mesure importante.

CHAPITRE IV

LES DIFFICULTES D'UN FONCTIONNEMENT NORMAL DES ORGANISMES CONSTITUTIONNELS EN CHINE

Pour résoudre le problème de notre organisation politique, il importe de tenir compte des multiples difficultés auxquelles notre pays s'est heurté, et notamment de celles qui se rattachent à l'une ou l'autre des trois causes suivantes :

- 1° Défaut de groupements politiques homogènes.
- 2° Absence des organes indispensables au fonctionnement du régime démocratique.
- 3° Faible culture de la grosse majorité de la population.

I. — Défaut de groupements politiques homogènes.

Dans sa longue existence d'environ une quarantaine de siècles, cet immense Empire, plus étendu que le Continent Européen, n'a à aucune époque atteint une centralisation qui assure la stabilité politique des groupements nationaux plus limités comme la Fran-

ce, l'Allemagne ou l'Angleterre contemporaines. Dans nos annales, on trouve bien les noms et la mémoire de quelques illustres souverains qui, pendant certaines phases de notre histoire, ont réussi à maîtriser temporairement « la forme chinoise de féodalité de fonctionnaires » (1). Ce furent, par exemple, dans la seconde moitié du troisième siècle avant l'ère chrétienne, l'Empereur Che hwang-ti de la dynastie des Thin, qui, aux yeux des européens, est comparable à Napoléon Bonaparte ; aux huitième et neuvième siècles, les premiers empereurs de la dynastie des Thang, et dernièrement, vers la fin du treizième siècle, l'Empereur Chen Kiche-han de la dynastie des Yuan, qui avait fondé un vaste Empire beaucoup plus étendu que l'Empire Romain et d'où vient le terme « péril jaune ». Mais aucun de ces hommes d'action n'a été assez fort pour briser définitivement le cadre féodal et réaliser une œuvre de centralisation politique similaire à celle qu'ont accomplie en France, Richelieu et les ministres de Louis XIV. Dans les périodes les plus troublées, l'unité politique de notre pays fut compromise par la division prolongée de son territoire entre des groupements rivaux et même ennemis. Cette mentalité de dislocation ou de séparatisme s'est maintenue endémiquement jusqu'à nos jours.

Avant la révolution de 1911, l'Empire Chinois ne constituait ni un corps homogène comme la France, ni même un conglomérat de groupements régionaux aussi solidement assemblés par une communauté

(1) Terminologie de provenance portugaise.

de pensées, d'aspirations et d'action que le sont aujourd'hui, les Etats-Unis d'Amérique du Nord. L'unité nationale chinoise n'avait donc pas été établie, tout au plus était-elle, en apparence, constituée par l'autocratie impériale. Ce n'était guère que par la force armée que les six parties (la Chine proprement dite, la Mandchourie, les deux Mongolies, le Thibet, le Turkestan Oriental, et Kou-kou Nor) de la Chine se trouvaient liées temporairement l'une à l'autre. Grâce à un lien étroit avec la Chine proprement dite, noué par la dynastie des Mandchou pendant deux siècles et demi, la Mandchourie a pu être assimilée à la Chine d'une façon complète et intégrale, tant au point de vue social qu'au point de vue de l'organisation administrative et politique. Mais les autres contrées comme le Thibet, les deux Mongolies, le Turkestan Oriental et le Kou-kou Nor restaient plutôt de simples possessions extérieures que des parties intégrales de la Chine. Au point de vue social, elles conservent même jusqu'à nos jours, leur langue, leurs mœurs et vivent de la chasse et de l'agriculture primitive. Au point de vue administratif et politique, elles sont restées à l'état féodal du Moyen-Age, sous la suzeraineté de la Chine proprement dite. Il est donc inévitable que cet immense Empire, soudain transformé en une République, doive attendre encore de longues années avant d'être en mesure de reprendre l'exercice effectif d'une suzeraineté qui a pratiquement disparu au cours des siècles derniers.

Une constitution nationale ne saurait être le simple produit d'un raisonnement purement abstrait. Elle doit, au contraire, tenir compte de toutes les

particularités que présente le groupe social (au sens large du mot) auquel elle doit apporter le fondement de son organisation juridique. Pour qu'une constitution ne soit pas, en fait, un simple chiffon de papier, on doit, lors de son application, prendre en considération la structure des groupements politiques. Or, nous pouvons constater que notre constitution, — bien qu'elle fût théoriquement fondée sur le principe démocratique — a subi dans la pratique, une modification du fait de l'état féodal de ces territoires. Nos dirigeants ne pouvaient non plus tenter d'imposer d'autorité le principe démocratique à des populations encore incultes, sans risques. Cette transformation administrative et politique des dépendances, dont l'attachement à la Chine est jusqu'à présent, encore flottant, pourrait en effet amener un revirement de l'opinion.

Si la Chine possède depuis une vingtaine de siècles quelques éléments de sentiment patriotique (une histoire, une philosophie et surtout la philosophie moraliste), il n'y avait presque pas d'idées ou de pensées susceptibles d'amener une transformation sociale ou politique. D'autres éléments nous manquent, qui, comme ceux des philosophies du dix-huitième siècle en Occident, jouent un rôle de premier ordre dans la transformation des institutions politiques.

L'histoire nous montre que la race chinoise (au sens étroit : Chine proprement dite) avant d'être implantée sur le sol de 18 provinces, avait lutté durement avec les races voisines et cette lutte continuait jusqu'au début du dix-septième siècle. La Chine n'avait pas pu empêcher certaines races étrangères

de pénétrer sur son sol (dans 18 provinces), mais celles-ci ne tardèrent pas à être assimilées. Quant aux éléments ethniques mandchous, mongols, thibétains, turco-mongols et indo-européens, ils étaient, sauf les premiers dont nous avons parlé plus haut et qui furent absorbés par elle, séparés du reste de la population chinoise par leur état social. Il va de soi que cet immense pays, avec la complexité des races, d'une population qui représente presque un quart de celle du monde entier, n'était pas arrivé et doit attendre encore de longues années, pour arriver à la formation des groupements politiques qui sont une des bases essentielles de fonctionnement du régime républicain. Il est inutile de songer à une application effective d'une constitution, sans chercher à résoudre ce problème social. L'expérience nous montre que le défaut de groupements politiques homogènes de la Chine a été, depuis la révolution de 1911, une des causes principales des difficultés presque insurmontables qui s'opposent à un fonctionnement normal des organismes constitutionnels.

II. — Absence des organes indispensables au fonctionnement du régime démocratique.

Pour la Chine, le problème constitutionnel est plutôt une question d'ordre pratique que d'ordre doctrinal. Il s'agit de surmonter les difficultés pratiques du fonctionnement des organes constitutionnels. Remarquons d'abord qu'il est nécessaire pour élaborer une constitution procédant d'un esprit nouveau, de pos-

séder déjà des rouages antérieurs que l'on devra conserver au moins de façon fragmentaire. Dans le domaine constitutionnel, comme dans le domaine économique, les transformations que l'on enregistre, sont dues à une superposition et non à une substitution complète.

La France en a fait, avant nous, l'expérience et sa grande révolution nous a montré combien il est difficile de bâtir sur une table rase, un édifice constitutionnel durable. La vie éphémère de ses constitutions a fait la preuve qu'il est impossible de passer sans transitions d'un état de pure autocratie à un régime démocratique. Son mouvement communal de 1789 nous semblait plus méthodique, plus continu, plus fort et cependant il fallut de longues années, pour qu'elle aboutît à une unification politique, par le morcellement des provinces et la constitution de 89 départements (aussi peu décentralisés que possible). Or, le nôtre n'a été commencé que depuis un quart de siècle. La Chine d'avant 1907 eût beaucoup plus de difficultés que la France d'avant 1789, dans sa tentative d'édification d'une nouvelle institution politique. Et les germes du parlement introduits, si timidement, en 1910, par la création de la « Cour Suprême de contrôle administratif et constitutionnel » étaient plus artificiels et plus superficiels encore que ceux que la France d'avant 1789 avait voulu créer en cherchant à galvaniser et généraliser les Etats-Généraux. Le système électoral des Assemblées locales par le décret d'octobre 1907 n'a pas moins montré la méfiance de la Cour. Ces Assemblées sont encore loin de pouvoir être comparées, tant au point de vue de

leurs attributions qu'à celui de leur organisation, aux Etats Provinciaux Français.

Ce n'est pas tout à fait sans raison que l'Impératrice Tsheu-hi avait invoqué en 1908 la nécessité d'une préparation lente et complète à l'avènement d'une monarchie constitutionnelle pour se refuser à octroyer immédiatement une constitution qu'était venue lui réclamer la délégation des conseils provinciaux. Le décret du 27 août 1908 trace le plan d'une série de réformes échelonnées sur une période de neuf ans, s'il avait été formulé plus tôt et appliqué réellement jusqu'au bout, il nous eût évité peut-être d'en arriver à la situation actuelle. Malheureusement il a cessé d'être appliqué dès 1911.

Ce décret préparé par la « Cour Suprême de contrôle administratif et constitutionnel » contient un programme assez complexe dont les détails ont été reproduits dans « la Chine et le mouvement constitutionnel » de Jean Rodes, nous nous permettons de les négliger. Un louable effort a bien été fait par la Monarchie dans ses dernières années d'existence pour tenir sa promesse par la réduction progressive des attributions de la Cour, du Grand conseil et des ministres, comme dépositaires du pouvoir exécutif par la création d'abord des Assemblées provinciales, puis du pouvoir législatif et enfin par une réforme judiciaire.

L'apparition du parlement ne date que de la fin de l'Empire par l'introduction, en 1910, de la « Cour Suprême de contrôle administratif et constitutionnel » dont 130 membres étaient nommés par l'Empereur

et 100 membres élus par les conseils provinciaux. Nous avons retracé dans le premier chapitre de la première partie, les grandes lignes de son histoire depuis sa naissance. Sous le régime monarchique, le premier parlement — quoique sa majorité se composait de la classe autocratique — avait montré qu'il était hostile à la politique de la Cour et que ses opinions étaient assez conformes aux vœux populaires. Le parlement, depuis la République, s'était révélé impuissant à résister à la pression militaire ou à la pression des dictateurs qui cherchaient à s'emparer de son pouvoir. Notre parlement n'a encore joui même à l'heure actuelle, ni de stabilité, ni d'indépendance à l'égard du pouvoir exécutif, caractères qui doivent présider au bon fonctionnement des pouvoirs publics.

L'association du peuple à la direction de la vie administrative a été préparée par la monarchie, à la veille de sa disparition, par la création des conseils provinciaux. Institués par le décret d'octobre 1907 et convoqués pour la première fois le 14 octobre 1909. Malgré les précautions prises pour leur interdire de s'occuper des questions purement politiques, ils ont montré, dès les premières séances, qu'ils étaient en mesure d'outre-passer leur pouvoir. Nous avons vu qu'ils avaient organisé une agitation constitutionnelle très tapageuse et très acharnée, dont nous avons parlé dans le premier chapitre de la première partie, lorsque nous avons examiné la « Cour Suprême de contrôle administratif et constitutionnel ». Ils avaient envoyé, au début de janvier 1910, 45 délégués communs à Pékin, afin d'essayer d'arracher au Régent, l'ordre de

convocation de l'Assemblée nationale et de l'établissement immédiat d'une constitution. Rappelons qu'ils ont finalement, avec le concours de la « Cour suprême de contrôle administratif et constitutionnel », obtenu du Régent la promesse de procéder dès 1913 au lieu de 1916, à l'établissement de l'Assemblée nationale et de la constitution.

Dès leur entrée en fonctionnement, les conseils provinciaux s'étaient conférés par la force morale la situation de porte-parole de l'opinion publique. En fait, ils précipitèrent la marche des événements politiques vers la révolution désormais inévitable. Mais ils n'ont pu fonctionner que jusqu'au début de la République avec assez de régularité et de stabilité, pour former les écoles d'apprentissage de la vie parlementaire. Leur système électoral a été réformé par la loi du 4 septembre 1912 et leur compétence a été élargie par la loi du 2 avril 1913. Ils se réunirent pour la première fois depuis l'établissement de la République le 5 mars 1913 et peu après, ils furent dissous par Yuan Che-kai, au moment de l'établissement de sa dictature. Convoqués à nouveau sous la présidence de Li Yuan Hong ⁽²⁾, ils ont eu depuis, une existence moins mouvementée et ils n'ont pas tardé à disparaître par suite des troubles dans le gouvernement central, des luttes entre le Nord et le Sud et des coups de force des dictateurs militaires des provinces.

Après l'avènement au pouvoir des nationalistes,

(2) Cf. Gnieu His. — Le régime administratif de la Chine. Thèse, Paris, 1923. P.P. 55 et suivantes.

sous le régime actuel de tutelle politique, leur rétablissement ne nous semble pas devoir avoir lieu pour le moment, du fait de l'application de ce régime. Il faudra attendre le couronnement du plan de réalisation du programme politique du parti nationaliste, pour voir leur rétablissement, c'est-à-dire l'entrée de l' « Epoque Constitutionnelle ».

La réforme de l'organisation judiciaire du 27 août 1908 a prévu la création de quatre degrés de juridictions : 1°) des Tribunaux de première instance, destinés à fonctionner dans le district (hyen), chaque district doit en avoir un ou plusieurs, suivant l'importance de son étendue ; 2°) des Cours de justice de région (tâo), chaque région doit en avoir une ; 3°) des Cours Supérieures de justice, chaque province doit avoir, en principe, une Cour Supérieure dans son chef-lieu, mais elle peut en avoir plusieurs si l'étendue de son territoire ou la densité de sa population l'exige ; 4°) la Cour Suprême à la Capitale. Chacun de ces Cours ou Tribunaux se compose d'un ou plusieurs juges et à côté d'eux un corps composé de fonctionnaires remplit la fonction du ministère public. Ces fonctionnaires judiciaires sont recrutés au concours ⁽³⁾.

L'importante réforme de l'organisation judiciaire prévue par le décret de 1909 est fondée sur la séparation des fonctions d'administrateurs et de juges. Elle n'a été réalisée jusqu'à présent que pour les échelons supérieurs de la hiérarchie des juridictions.

(3) Tchou Van Fou. — Etude sur l'organisation judiciaire en Chine. Thèse, Paris, 1910.

La Cour Suprême, instituée par la loi de 1906, pour remplacer l'ancien Tribunal des Châtiments, a été profondément réformée depuis la révolution, surtout en ce qui concerne la composition de son personnel. Les juristes sont entrés dans la fonction judiciaire antérieurement occupée par les hommes de la carrière administrative. Au début de la République, malgré les troubles politiques qui régnaient chez nous nos autorités judiciaires ont assuré le bon fonctionnement de la justice. Ce qui est louable encore, c'est que dans cette période nos juges de la Cour Suprême ont été appelés à remplir à tout instant l'œuvre législative par suite de l'absence des codes civils et commerciaux. Ce résultat inespéré pour nous, obtenu dans un milieu politique si troublé et si instable, mérite que nous nous en félicitions, surtout si nous le comparons au résultat beaucoup moins brillant, obtenu dans les autres domaines.

Quant à la Cour de justice administrative, dont le statut est prévu par des nombreux décrets de 1914, son organisation est très rudimentaire et incomplète, et elle n'a depuis sa création, jamais joui d'une stabilité assez grande pour qu'elle puisse fonctionner normalement. Les variations du mouvement politique et l'immixtion administrative des chefs militaires faisaient fortement sentir leur influence sur le fonctionnement régulier de la justice administrative. Dès l'avènement au pouvoir des nationalistes, elle disparaît insensiblement, bien que les lois organiques prévoient le maintien de cet organe juridictionnel, relevant le conseil judiciaire.

Les constructions constitutionnelles doivent être

établies sur des assises solides. Or chez nous, les unes, comme le Parlement, les Assemblées régionales, la Cour Suprême, la Juridiction administrative, existaient déjà, mais sans présenter une fermeté suffisante et les autres n'existaient — n'existent pas encore. Il est donc tout naturel que l'introduction du régime démocratique présente chez nous des difficultés insurmontables. Nous ne les ferons disparaître qu'en construisant, au fur et à mesure ces bâtisses constitutionnelles.

III. — Faible culture de la grosse majorité de la population.

Même si nous arrivions à construire une machine constitutionnelle parfaite, dont la marche serait théoriquement réglée par une série de freins et de contre-poids, c'est le fonctionnement normal des organes constitutionnels chez les peuples occidentaux, chez nous le fonctionnement d'une telle machine ne tarderait pas à se dérégler, car certainement, il nous manque quelque chose. Il nous manque surtout le commandement de cette machine constitutionnelle.

Le postulat essentiel pour le fonctionnement normal d'un gouvernement démocratique, c'est que la souveraineté nationale émane du peuple. Mais en Chine il y a une double difficulté à ce point de vue : l'une résulte de l'ignorance absolue des citoyens, l'autre dérive du ferme traditionalisme des vieux lettrés.

La généralisation de l'instruction populaire, indis-

pensable nécessité pour le régime constitutionnel, n'existe pas en Chine. Il est inutile de conférer à la grande masse des illettrés les droits politiques dont jouissent les citoyens des peuples modernes. Et c'est ce manque d'instruction de la masse, que les nationalistes invoquent — non sans une certaine apparence de raison — pour justifier le régime actuel de tutelle politique, tout en promettant pour un proche avenir l'avènement d'un gouvernement populaire. D'après la récente statistique ⁽⁴⁾ du ministère de l'instruction publique, parmi à peu près quatre cent millions de population, sans compter les citoyens résidant à l'étranger, il y a 77 % d'illettrés. Comment pourrait-on agir sur une telle masse d'ignorants pour qu'elle prenne une possession effective de ses droits politiques ? On se demande comment nous pourrions avoir un gouvernement qui puisse assurer l'intérêt général de la nation, alors que la majorité de la population reste absolument indifférente à l'égard des affaires publiques.

De plus, Mongoliens, Thibétains, Turkestains, fort peu évolués dans le régime de la vie sociale, parlent encore jusqu'à présent un langage incompréhensible pour le reste des chinois. La première œuvre à réaliser serait l'unification de la langue et ensuite seulement, il serait possible de les amener à s'intéresser aux affaires publiques.

D'autre part, il existe en Chine des vieux lettrés qui, élevés sous l'empire de l'ancien régime d'éduca-

(4) Journal officiel du 19 Déc. 1935.

tion, ont une mentalité de ferme traditionalisme et sont hostiles à toute transformation sociale ou politique. Leurs idées principales restent rigoureusement fidèles à la morale de Confucius. Dans la vie sociale, ils tiennent à se conformer au principe de cinq relations ⁽⁵⁾ (Wou-Jen), principaux devoirs les plus élémentaires des hommes dans leurs rapports réciproques qui forment une des plus importantes éthiques sociales de Confucius et de son disciple Meng-tseu. Au point de vue de l'organisation politique, ils ne connaissent que le royalisme, en vertu duquel on doit être loyal et fidèle à son monarque. Leur conviction est que seul le régime monarchique absolu peut assurer l'intérêt général et le bien-être du peuple. Ils constituent une barrière contre toute réforme de la vie sociale et de l'organisation politique. Naturellement, lorsque les conceptions du régime social et des institutions politiques de l'Occident se sont introduites chez nous, elles se sont heurtées à cette forte résistance. Heureusement, la génération de ces anciens lettrés ne va pas tarder à disparaître.

(5) Voir « Les Quatre Livres » (de la philosophie morale et politique Chinoise) traduits du chinois par M. G. Pauthier.

CONCLUSION

En arrêtant cette étude, il importe de jeter un coup d'œil d'ensemble sur l'évolution du régime politique de la Chine et de signaler les inconvénients de l'organisation politique actuelle et certaines réformes qui nous semblent nécessaires.

Sous le régime monarchique absolu, les premiers mouvements de la réforme politique furent la conséquence des défaites militaires successives subies par la Chine depuis 1840 et des révolutions avortées. Ensuite, ces mouvements se sont développés sous l'action d'une influence étrangère : l'attraction exercée par le Japon. Le résultat de la guerre russo-japonaise impressionnait vivement toutes les classes de notre pays. Ce qui les amena à conclure que les victoires de l'Empire du Soleil-Levant étaient dues à sa réforme constitutionnelle. Les mouvements créés par cette influence ne se manifestèrent que lentement et se heurtèrent à de vives résistances de la part des conservateurs. L'échec de la tentative de réforme contribua à diminuer encore le prestige de l'autorité impériale et à augmenter le malaise social qui fut le prélude de la révolution.

Après la révolution de 1911, la Chine n'a pas pu fonder une base assez solide pour l'application du

régime républicain. Bien que ce régime n'ait pas été ébranlé par les tentatives de restauration monarchique, elle ne jouissait pas d'une stabilité politique assez grande pour pouvoir assurer le fonctionnement régulier de la nouvelle organisation politique. Comme les troubles militaires se succédaient dans tout son territoire et que son gouvernement était toujours dominé par la politique personnelle des dictateurs, elle était, en effet, encore loin de songer à l'accomplissement de l'œuvre constitutionnelle. Le Pacte Provisoire lui-même, esquisse rudimentaire du régime républicain ne trouvait qu'une application incomplète et était souvent violé par les dictateurs et les chefs militaires. Cette situation avait créé le fâcheux régime de dislocation qui entraînait fatalement la stagnation complète de toute réforme effective de notre organisation politique.

Depuis 1928, la Chine est entrée dans une nouvelle phase où son organisation politique est fondée sur le principe de cinq pouvoirs constitutionnels ; mais elle n'y trouve pas d'amélioration satisfaisante. Il existe, jusqu'à présent, dans l'organisation politique des inconvénients issus de l'ancien régime et auxquels le parti nationaliste ne tente pas de remédier. Dans cet ordre d'idée, nous signalons l'intervention des chefs militaires dans les affaires politiques et l'absence d'une Assemblée politique populaire.

L'expérience nous montre que les chefs militaires se sont toujours mêlés des affaires politiques. De leur volonté d'augmenter les effectifs de leur armée personnelle, il résulte, en effet, qu'ils ne cessent pas de se disputer entre eux le gouvernement et l'hégémonie.

D'où le morcellement politique de la Chine qui entraîne notre peuple dans une situation désastreuse dont notre devoir est de le tirer. Pour sauver le pays de cette dangereuse situation il faut, avant tout, interdire aux militaires en activité d'intervenir dans les affaires politiques.

L'absence de l'Assemblée politique populaire constitue un des plus importants défauts de notre organisation politique. L'inconvénient actuel est qu'un seul parti détient la totalité du pouvoir et qu'il n'est tenu aucun compte de l'opinion générale de la Nation. Si le gouvernement nationaliste poursuivait de bonne foi son but, qui est d'assurer le salut et le bonheur de la nation, il devrait mettre fin à cet état de chose.

En faveur de la politique du parti nationaliste on prétend que, au cours de l'époque de tutelle politique que traverse actuellement la Chine, les inconvénients cités ci-dessus sont inévitables, mais insignifiants par rapport aux immenses avantages que présente le régime en vigueur. Cet argument n'est point justifiable. La direction du pays, par un seul parti, a été imposée par la force sans avoir comme base l'assentiment de la nation. Ce qui fait de mal le parti au pouvoir est une arme contre lui-même. Tant au point de vue de la réalisation de son principe politique que des intérêts généraux de la nation, le parti au pouvoir doit chercher à réformer les inconvénients de l'organisation politique.

Nous n'avons pas l'intention de faire des suggestions sur la réalisation de sa doctrine politique. Le parti nationaliste juge impossible pour le moment la

convocation du congrès national et la promulgation de la constitution définitive dont nous avons parlé plus haut. Nous nous bornons à indiquer ici des réformes urgentes sur lesquelles l'attention du gouvernement nationaliste nous semble devoir être attirée.

En premier lieu, il faut ne pas confondre les pouvoirs publics et le parti nationaliste, bien que le gouvernement soit obligé de se conformer au programme politique de ce dernier.

Si le conseil exécutif doit être politiquement responsable, il ne doit pas l'être devant le conseil politique central, mais devant le conseil de contrôle. Celui-ci doit être composé, au moins pour moitié de représentants du peuple et doit être chargé de contrôler toutes les autorités centrales.

De même, le conseil législatif doit être, pour moitié, élu par le peuple avec faculté de révocation. En outre, il faut écarter toute intervention des autres autorités dans la législation et restituer au conseil législatif tous les pouvoirs qui lui appartiennent en vertu du principe de cinq pouvoirs constitutionnels.

Dans le conseil judiciaire, il faut créer pratiquement le tribunal administratif et la commission des sanctions disciplinaires des fonctionnaires afin d'assurer le bon fonctionnement de la justice administrative et la répression des abus d'autorité et des violations de la loi.

Il faut conférer au conseil d'examen le pouvoir de contraindre les autorités à nommer les fonctionnaires parmi les admis au concours et à destituer ceux qui sont nommés sans posséder les qualités requises afin

de remédier à la fâcheuse situation actuelle. L'intrigue et surtout la parenté, l'amitié avec les autorités supérieures font que d'innombrables personnages, techniquement incompetents, entrent dans les fonctions politiques.

Le cumul de plusieurs fonctions par un seul agent engendre de nombreux abus dans le fonctionnement des pouvoirs publics. Cela constitue aussi une cause principale des maux de notre organisation politique. Pour y remédier, il faut interdire absolument aux fonctionnaires de cumuler les fonctions.

D'autre part, dans l'époque de transition que traverse actuellement la Chine, il est très important d'effectuer la transformation du régime social. Ce sera là une œuvre indispensable pour préparer l'avènement d'un gouvernement populaire. Mais comme dans l'application effective d'une constitution tout dépend du cadre social dans lequel fonctionne la machine constitutionnelle, ce serait plutôt dans le domaine social que dans le domaine purement politique que nous devrions chercher à résoudre notre problème constitutionnel. Sans doute les problèmes sociaux sont devenus aujourd'hui des problèmes tout aussi importants — et même plus importants — que les problèmes politiques. Mais ils ne sauraient être réglés par des solutions comportant les réformes et le perfectionnement des institutions constitutionnelles. Nul n'a mieux démontré la faiblesse du doctrinalisme superficiel et d'une réforme purement politique que l'expérience pratique pendant un quart de siècle de notre régime constitutionnel. Si nous cherchions à éviter les regrettables erreurs dont nous étions victimes au-

paravant, mieux vaudrait commencer par l'œuvre de modernisation du régime social. Nous arriverons un jour à un stade d'évolution du régime social comparable à celui des peuples occidentaux, la constitution pourrait alors recevoir son application effective et réelle. Pendant la période actuelle où nous sommes en train de préparer le couronnement de l' « Epoque Constitutionnelle », le gouvernement nationaliste doit agir énergiquement pour la réalisation de cette transformation sociale qui devrait constituer la base fondamentale de notre future organisation politique.

En outre, dans le projet de constitution du 16 octobre 1934, il y a des imperfections. Le gouvernement nationaliste ne doit pas attendre l' « Epoque Constitutionnelle » pour combler ces lacunes. Nous signalons le défaut de détails d'application des quatre droits politiques et de partage des pouvoirs législatifs entre le conseil législatif et le congrès national. Etant donné que le but poursuivi dans l' « Epoque d'instruction politique » est d'acquérir des connaissances pratiques tant pour les dépositaires des pouvoirs publics dans l'exercice de leurs fonctions que pour le peuple dans son contrôle sur ces derniers, il est nécessaire d'en régler les détails au moins par une disposition provisoire afin de pouvoir essayer l'application partielle de cette constitution.

Si le gouvernement nationaliste prend conscience des aspirations du peuple chinois et réalise les réformes indiquées ci-dessus, nous verrons la Chine se relever de sa faiblesse congénitale par l'application de ces nouvelles doctrines politiques.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

- COLGUHOUN (A. R.). — China in transformation, London and New-York, 1898.
- RODE (Jean). — La Chine et le mouvement constitutionnel, Paris, 1913.
- WANG (S. K.). — Droit constitutionnel comparé Shanghai, 1933.
- SIÉ YIN-TCHOU. — Essai sur les cinq pouvoirs constitutionnels, Canton 1926.
- TCHOU VAN FOU. — Etude sur l'organisation judiciaire en Chine, *Thèse*, Paris, 1910.
- LAMBERT. — Le Gouvernement des juges, Paris, 1921.
- WOU TCHONG-JI. — Histoire constitutionnelle de la République chinoise, Shanghai, 1924.
- TSHAO TSENG-MEI et HWANG HYAO-SYEN. — Histoire diplomatique de la Chine, Shanghai, 1928.
- SYAO YI-CHAN. — Histoire générale de la dynastie des Tshing, Shanghai.
- LAVISSE et RAMBOUD. — Histoire du Japon, Paris, 1921.

TSENG YÉOU-HAO. — Histoire de la politique extérieure chinoise, Shanghai, 1928.

KI-IH. — Histoire de la Révolution chinoise (édition japonaise), Tokio.

TIFENTSIN PRESS. — The impérial Sénat brochure.

GALLERY et YVAN. — Insurrection en Chine, depuis son origine jusqu'à la prise de Nankin, Paris 1853.

CHU TSAI-TSEN. — Manuel élémentaire de droit constitutionnel, Shanghai, 1929.

MA TE-CHIH. — Le mouvement réformiste et les événements de la Cour de Pékin en 1898, *Thèse de lettres*, Lyon, 1934.

CONFUCIUX et MENCIAUS. — Les Quatre Livres (de la philosophie morale et politique chinoise), traduit en français par M. G. Pauthier, Paris.

SUN YAT-SEN. — Plan de reconstruction nationale, Shanghai.

CHENG YAO-TUNG. — Le régime agraire en Chine, *Thèse*, Lyon, 1933.

GNIEU HIS (C. F.). — Le régime administratif de la Chine, *Thèse*, Paris, 1923.

SYÉ TONG-FA. — Réveil national de la Chine, Paris 1929.

MARCO GUSÉO. — Le Riforme Cinesi (édition mexicaine).

SUN YAT-SEN. — Le triple démisme de Suen Wen, traduit en français par Pascal d'Elia, S. J., Shanghai, 1930.

PERIODIQUES

VISSIÈRE (M. A.). — Le Bulletin de l'Association Amicale franco-chinoise, Paris, 1916.

Commercial Press. — The Eastern Miscellany, tome 20, N° 21.

LO TWEN-YOUG. — La guerre sino-française dans le Recueil de Tso Chwen-cheng, Shanghai, 1928.

SYÉ PIN. — Histoire des partis politiques de la Chine dans le Recueil de la Société d'Etude, Shanghai, 1924.

PÉLLIOT (Paul). — Le mouvement réformiste en Chine (Conférence faite le 20 avril 1903 à la section de la Société de Géographie commerciale), Hanoi, 1913.

DOCUMENTS DIVERS

Le Journal Officiel, N° 5, octobre 1913, et du 19 décembre 1935.

Le Journal Sinvanpâo, Shanghai.

SUN YAT-SEN. — Conférence de cinq pouvoirs constitutionnels.

KUOU-HSIAO-CHENG. — Mémoire de la Révolution chinoise, Shanghai.

SUN YAT-SEN. — Programme politique.

RECUEILS

Recueil des lois et des règlements du règne de Kang-Su, Commercial Press, Shanghai.

Recueil des lois et des règlements du règne de Siuen-Tong, Commercial Press, Shanghai.

Recueil des lois fondamentales du règne de Kang-Su, Commercial Press, Shanghai.

Recueil des lois fondamentales du règne de Siuen-Tong, Commercial Press, Shanghai.

Recueil des lois et règlements (1912-1924)., Commercial Press, Shanghai, 1924.

Recueil des lois et des règlements (1914-1930), Librairie Fai-Wen-Tou, Shanghai, 1931.

Recueil des lois fondamentales (1911-1924), Commercial Press, Shanghai, 1925.

Recueil des lois et des règlements (1927-1932), la Société d'Etude de Droit, Shanghai, 1932

Texte du projet de Constitution du 16 octobre 1934
publié dans le journal Sen-Pâo.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	7
PREMIERE PARTIE. — Les mouvements constitutionnels de la Chine, de 1897 à 1928.....	15
CHAPITRE PREMIER. — Les mouvements constitutionnels de 1897 à la révolution de 1911.....	17
<i>Section I.</i> — Historique de la réforme politique. — Projets et attitude du gouvernement jusqu'à la chute de l'empire. — Les dix-neuf articles de la constitution provisoire de 1911.	17
<i>Section II.</i> — La Cour suprême de contrôle administratif et constitutionnel	24
A) Organisation	25
B) Attributions	27
C) Participation à l'agitation constitutionnelle (au mouvement constitutionnel)....	32
CHAPITRE II. — Les mouvements constitutionnels et les événements politiques depuis la République jusqu'à 1928	35
<i>Section I.</i> — Première période s'étendant depuis le gouvernement provisoire jusqu'au 10 janvier 1914	35
A) L'organisation et le règlement du gouvernement provisoire	36
B) Le Pacte provisoire du 11 mars 1912....	38
C) La loi organique du 10 août 1912 relative à l'organisation du Parlement et à l'élection de ses membres.....	40

D) Les travaux des constituants et les difficultés auxquelles on s'est heurté.....	41
E) La loi organique du 4 octobre 1913, relative à l'élection présidentielle.....	44
F) L'élection de Yuan-Che-kai à la présidence de la République, son immixtion constante dans les travaux constituants et la dissolution du Parlement.....	45
<i>Section II. — La seconde période s'étend du 10 janvier 1914 jusqu'au 6 juin 1916.....</i>	
A) La constitution d'une nouvelle assemblée nationale destinée à la révision du Pacte provisoire de 1912.....	48
B) Le « Pacte provisoire » de Yuan Che-kai du 1 ^{er} mai 1914	50
C) La révision de la loi organique du 4 octobre 1913 relative à l'élection du président de la République.....	51
D) Tentative de restauration de l'empire....	52
<i>Section III. — Troisième période s'étendant du 6 juin 1916 jusqu'au 1^{er} août 1922.....</i>	
A) La reprise des travaux constituants par le parlement de 1913.....	54
B) La nouvelle dissolution du parlement en 1917 et la tentative de restauration de l'empire par les royalistes	54
C) L'organisation d'un gouvernement du Sud	56
D) La convocation d'un nouveau parlement élu illégalement et sa dissolution.....	57
<i>Section IV. — Quatrième période s'étendant du 1^{er} août 1922 jusqu'au 3 octobre 1928.....</i>	
	58

A) La constitution du 10 octobre 1923....	59
B) Le gouvernement du Toan Ki-jwei.....	61
SECONDE PARTIE. — Les réalisations et l'élaboration de la constitution en Chine depuis 1928 jusqu'à nos jours	
	63
CHAPITRE PREMIER. — Principes fondamentaux.....	65
<i>Section I.</i> — Principe des cinq pouvoirs consti- tutionnels	65
<i>Section II.</i> — Principes des quatre droits po- litiques	69
<i>Section III.</i> — Régime de tutelle politique...	71
<i>Section IV.</i> — Régime de collégialité des or- ganes exécutifs	73
CHAPITRE II. — Organisation politique actuelle.....	77
<i>Section I.</i> — Président du gouvernement na- tional	80
<i>Section II.</i> — Le Conseil d'Etat	82
<i>Section III.</i> — Les cinq conseils	83
A) Le conseil exécutif	83
B) Le conseil législatif	87
C) Le conseil judiciaire	91
D) Le conseil d'examen	94
E) Le conseil de contrôle.....	102
<i>Section IV.</i> — Autres institutions dépendant directement du gouvernement national	107
A) La commission de reconstruction natio- nale	107
B) La commission des affaires des Mongolies et du Thibet	108

C) Le service de statistique et quelques autres institutions secondaires	109
<i>Conclusion du chapitre.</i> — Caractères juridiques du gouvernement actuel	110
CHAPITRE III. — Organisation politique de l' « Epoque Constitutionnelle »	111
<i>Section I.</i> — Le président de la République.	112
<i>Section II.</i> — Les cinq conseils	114
A) Le conseil exécutif	114
B) Le conseil législatif	115
C) Le conseil judiciaire	118
D) Le conseil d'examen	119
E) Le conseil de contrôle.....	120
<i>Section III.</i> — Le congrès national.....	122
<i>Conclusion du chapitre.</i> — Caractères juridiques du gouvernement de l' « Epoque constitutionnelle »	126
CHAPITRE IV. — Les difficultés d'un fonctionnement normal des organismes constitutionnels en Chine..	128
<i>Section I.</i> — Défaut de groupements politiques homogènes	128
<i>Section II.</i> — Absence des organes indispensables au fonctionnement du régime démocratique	132
<i>Section III.</i> — Faible culture de la grosse majorité de la population	139
CONCLUSION	143
BIBLIOGRAPHIE	149



